

# **ANALISIS KINERJA DPRD JAWA TENGAH PERIODE 1999-2004**

## **T E S I S**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan

Guna Mencapai Derajat Sarjana S2

Program Pascasarjana Universitas Diponegoro

Program Studi : Magister Ilmu Administrasi

Konsentrasi : Magister Administrasi Publik



Di ajukan Oleh :

**AG. SUTRIYANTO HADI**

**D 4 E 0 0 2 0 8 3**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2 0 0 4**

# LEMBAR PENGESAHAN TESIS

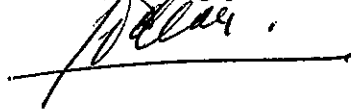
## ANALISIS KINERJA DPRD JAWA TENGAH PERIODE 1999 – 2004

Dipersiapkan dan disusun oleh :  
**AG. SUTRIYANTO HADI**  
**D4E002083**

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
Pada tanggal : 15 Desember 2004

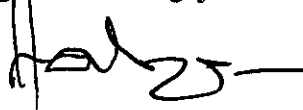
Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji



**Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D**

Anggota Tim Penguji lain :

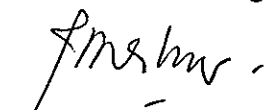


1. **Prof. Drs. Hartoyo**



2. **Dra. Tri Yuniningsih, M.Si**

Sekretaris Penguji

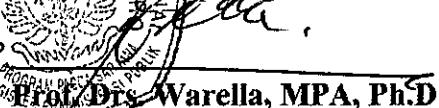


**Dra. Kismartini, M.Si**

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu  
Persyaratan untuk menempuh Gelar Magister Sain



Tanggal  
Ketua Program Studi MAP  
Universitas Diponegoro Semarang

  
**Prof. Drs. Warella, MPA, Ph.D**

## RINGKASAN

Fokus dalam penelitian ini adalah kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004. Ada persoalan yang sangat mendasar dalam kinerja DPRD ini. Di era Otonomi daerah DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah diharapkan dapat menunjukkan kinerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yaitu melakukan tugas legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut DPRD memiliki kedudukan yang sentral dan tidak lagi marginal sebagaimana dalam ketentuan sebelumnya. Jika tugas pokok dan fungsi dilaksanakan dengan baik dan optimal, mestinya DPRD dapat menjadi pilar bagi tegaknya demokrasi dan pemerintahan yang baik di Tingkat lokal atau daerah. Dalam kenyataannya kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 belum sesuai dengan harapan. Kinerja yang baik tentunya harus memenuhi indikator kinerja yang ideal. Untuk menganalisis kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 digunakan kerangka teori kinerja yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto dan paradigma *good governance*. Teori Agus Dwiyanto menyangkut akuntabilitas, produktivitas dan responsivitas. Sedangkan paradigma *good governance* menyangkut prinsip transparansi.

Berdasarkan hasil penelitian dan hasil analisis hasil penelitian didapatkan kesimpulan sebagai berikut; *Pertama*, kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2002 tidak akuntabel. DPRD Jawa Tengah ketika menjalankan tugas pokok dan fungsinya, baik dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran maupun fungsi pengawasan gagal memenuhi prinsip akuntabilitas. *Kedua*, tingkat produktivitas DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 rendah baik secara kuantitas maupun secara kualitas. Perda yang dihasilkan maupun keputusan yang ditetapkan kurang berorientasi kepada kepentingan publik. *Ketiga*, Tingkat responsivitas DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 sangat rendah. DPRD Jawa Tengah tidak responsif terhadap kepentingan publik. Kepentingan publik yang seharusnya diutamakan dalam melaksanakan tugasnya, tidak jarang ditenggelamkan oleh kepentingan pribadi, kelompok atau partainya. *Keempat*, DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 tidak dapat memenuhi prinsip transparansi. DPRD Jawa Tengah tidak transparan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, utamanya dalam menjalankan fungsi anggaran.

Muara dari kinerja yang tersimpul di atas, memiliki implikasi yang sangat jauh. DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 menunjukkan kinerja yang buruk. DPRD Jawa Tengah gagal menjadi pilar perkembangan demokrasi dan tegaknya prinsip tata pemerintahan yang baik di tingkat lokal atau daerah. DPRD Jawa Tengah dalam kinerjanya gagal memenuhi prinsip atau paradigma *good governance*. Saran atau rekomendasi yang diajukan adalah sebagai berikut; *Pertama*, perlu diterbitkan perda yang mengatur akuntabilitas dan transparansi. *Kedua*, perlu diadakan pendidikan dan latihan bagi anggota DPRD Jawa Tengah. *Ketiga*, perlu dibentuk semacam lembaga pengawas DPRD, yang melibatkan akademisi, mahasiswa, LSM; dan masyarakat umum.

## ABSTRAKSI

**Kata Kunci** : Otonomi daerah, kinerja DPRD, akuntabilitas, produktivitas, transparansi, dan responsivitas.

Tujuan penelitian ini adalah : *pertama*, menganalisis akuntabilitas kinerja DPRD Jawa tengah periode 1999-2004. *Kedua*, menganalisis produktivitas DPRD Jawa Tengah. *Ketiga*, menganalisis responsivitas DPRD Jawa Tengah. *Keempat*, menganalisis transparansi DPRD Jawa Tengah. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif atau penelitian kualitatif. Sumber data dalam penelitian ini adalah seluruh anggota DPRD Jawa Tengah periode 1999- 2004, akademisi/ pengamat DPRD, Lembaga Swadaya Masyarakat, mahasiswa, pengusaha, dan masyarakat umum. Dari sumber data tersebut dipilih informan kunci dengan menggunakan metode *snow ball*. Adapun informan kunci yang terpilih adalah sebagai berikut, salah satu anggota DPRD, salah satu akademisi/ pengamat politik DPRD, salah satu anggota Badan Eksekutif Mahasiswa, salah satu pengusaha, Ketua Badan Pekerja LP2KKN Jawa Tengah dan salah satu masyarakat umum. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja DPRD Jawa Tengah, periode 1999-2004 tidak akuntabel, kurang produktif, tidak responsif dan tidak transparan. Kinerja DPRD Jawa-Tengah periode 1999-2004 buruk.

## ABSTRACT

The aims of this research are first to analyse accountability of Central Java legislative performance in the period 1999-2004. Second, to analyse the productivity of Central Java legislative. Third, to analyse responsiveness of the members of Central Java legislative.

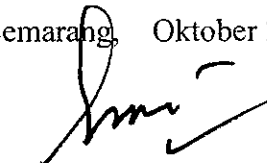
Fourth, to analyse the transparency of Central Java legislative. The research applied qualitative approach. Data resources are all members of Central Java legislative in the period 1999, academicians, legislative analysts, LSM, Students, businessmen, and public society. Of the overall resources, some key informants are selected by using snowball method. Those key informants included one member of DPRD, one of political analysts, one of executive student study (BEM), one businessman (entrepreneur). The research shows that the performance of Central Java legislative

In the period 1999-2004 was not accountable, less productive, not responsive and not transparent. The performance was bad.

## **Pernyataan:**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar Kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Oktober 2004



**A.g Sutriyanto Hadi**

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas kasih karunia-Nya sehingga penulisan Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Dalam penulisan Tesis, penulis banyak mendapatkan bantuan dari banyak pihak baik langsung maupun tidak langsung. Tanpa bantuan dari banyak pihak rasanya tidak mungkin proses penulisan tesis ini bisa selesai. Dari banyak pihak, penulis dapat belajar dan menyelesaikan penulisan tesis.

Dalam kesempatan ini sudah layak dan sepantasnya penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph. D. dan Ibu Dra. Kismartini, Msi., yang dengan kesibukannya masing-masing telah memberikan bimbingan, dorongan dan kritik dalam penulisan tesis dari awal hingga akhir.
2. Ibu Dra. Tri Yuningsih, M.Si, yang telah banyak memberikan banyak masukan pada waktu seminar proposal yang sangat berguna untuk perbaikan tesis ini.
3. Bapak Drs. Teguh Yuwono, M. Pol.Admin yang kesibukannya amat padat telah meluangkan banyak waktu bagi penulis untuk melakukan wawancara. Banyak wawasan, pandangan dan data-data yang telah diberikan, sehingga penulis merasa diperkaya.
4. Bapak Drs. Muhadjirin, M. K.n. selaku Ketua Badan Pekerja LP2KKN Jawa Tengah di tengah-tengah aktivitasnya yang tinggi bersedia meluangkan waktu untuk diwawancarai tidak hanya sekali atau dua kali saja. Pandangannya yang

terbuka dan data-data dari LP2KKN yang diberikannya, sangat besar manfaatnya bagi penulis.

5. Saudara Handoyo mantan Presiden BEM Universitas Diponegoro, yang dengan penuh kerelaan memberikan pandangan-pandangannya yang sangat tajam.

Penulis menyadari sebenarnya masih banyak pihak-pihak lain yang berperan dalam penulisan tesis ini, yang rasanya sulit untuk disebutkan satu persatu. Tentu saja tesis ini masih jauh dari sempurna, dengan keterbatasan dan kekurangan yang ada kesemuanya menjadi tanggung jawab sepenuhnya penulis. Semoga bermanfaat.

Semarang, Oktober, 2004

**Penulis**

**A.G SUTRIYANTO HADI**



## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
RINGKASAN .....	iii
ABSTRAKSI .....	iv
ABSTRACT .....	v
HALAMAN PERNYATAAN .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	xi
DAFTAR SKEMA .....	xii
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN .....	xiv
 BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah .....	18
C. Tujuan Penelitian .....	19
D. Kegunaan Penelitian .....	20
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	21
A. Kinerja Organisasi Publik .....	21
B. Kinerja Badan Legislatif .....	27
C. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Badan Legislatif Daerah .....	37
1. Sistem Politik yang Berlaku .....	37
2. Kemampuan yang Dimiliki DPRD .....	38
3. Konflik Peran .....	40
4. Cara yang Keliru .....	42
 BAB III METODE PENELITIAN .....	44
A. Perspektif Pendekatan Penelitian .....	44
B. Fokus Penelitian .....	45
C. Pemilihan Informan .....	46
D. Instrumen Penelitian .....	48
E. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data .....	49
F. Analisis data .....	50
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN .....	52
A. Deskripsi Organisasi DPRD .....	52
B. Hasil Penelitian .....	60
1. Fungsi Legislasi .....	62
2. Fungsi Anggaran .....	64

3. Fungsi Penyerapan Aspirasi Rakyat .....	66
4. Fungsi Pengawasan .....	67
C. Analisis Hasil Penelitian .....	67
1. Akuntabilitas .....	68
2. Produktivitas .....	72
3. Responsivitas .....	75
4. Transparansi .....	78
D. Diskusi .....	80
 BAB V SIMPULAN DAN SARAN .....	 86
A. Simpulan .....	86
B. Saran .....	87

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

## **DAFTAR GAMBAR**

	<b>Halaman</b>
1. Perbandingan penyelenggaraan kebijakan publik dalam tatanan sentralistik dengan model penyelenggaraan kebijakan publik desentralistik .....	3
2. Prinsip-prinsip Paradigma Good Governance .....	10

## DAFTAR SKEMA

	<u>Halaman</u>
1. Alur Sumber Informasi .....	48
2. Siklus Proses Analisis Data .....	51

## DAFTAR TABEL

	Halaman
I.1. Korelasi antara indeks desentralisasi dengan kualitas pemerintahan .....	5
I.2. Komitmen DPRD Jateng pada Kepentingan Rakyat, Pribadi atau Partai .....	14
I.3. Kasus Kejahatan Anggaran DPRD Jateng .....	15
II.1. Tingkat Akuntabilitas Aparat Birokrasi di Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan .....	26
II.2. Kepuasan Responden terhadap Kinerja Anggota DPR Periode 1999-2004 .....	31
II.3. Kasus-kasus Kejahatan Anggaran .....	35
III.1. Key Informan yang Terpilih .....	47
IV.1. Komposisi Keanggotaan DPRD Jateng Periode 1999-2004 .....	54
IV.2. Tingkat Pendidikan Anggota DPRD Jateng .....	55
IV.3. Susunan Pimpinan DPRD Jateng .....	56
IV.4. Susunan Pimpinan Komisi DPRD Jateng .....	58
IV.5. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Jateng Periode 1999-2004 ....	62
IV.6. Keputusan DPRD Jateng .....	64
IV.7. Kenaikan APBD dan PAD .....	65
IV.8. Penerimaan Aspirasi oleh DPRD Jateng Periode 1999-2004 .....	66
IV.9. Anggaran Bermasalah DPRD Jawa Tengah .....	72

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Pedoman Wawancara.
2. Transkrip Wawancara.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dengan berakhirnya pemerintahan Orde Baru yang berkuasa lebih dari tiga dasa warsa pada tahun 1998, bangsa Indonesia memiliki kesempatan yang amat besar untuk menata diri menuju tatanan kehidupan bangsa dan negara yang lebih sejahtera, adil, dan demokratis. Akan sangat sulit diwujudkan suatu tatanan masyarakat yang sejahtera, adil, dan demokratis di bawah kendali pemerintahan yang otoriter dan sentralistik sebagaimana dipraktikkan oleh rezim Orde Baru.

Sebagaimana diketahui ketika Orde Baru berkuasa pemerintahan dijalankan secara otoriter dan sentralistik, di mana pemerintahan pusat (baca : Jakarta) mendominasi kehidupan politik dan menentukan warna kehidupan bangsa dan negara. Sementara itu, daerah menjadi subordinat dan hanya menjadi "hamba" dari pemerintahan pusat. Kontrol dari pemerintahan pusat yang begitu kuat, hampir menghabiskan energi yang dimiliki oleh daerah dan tidak memberikan arti bagi kesejahteraan daerah.

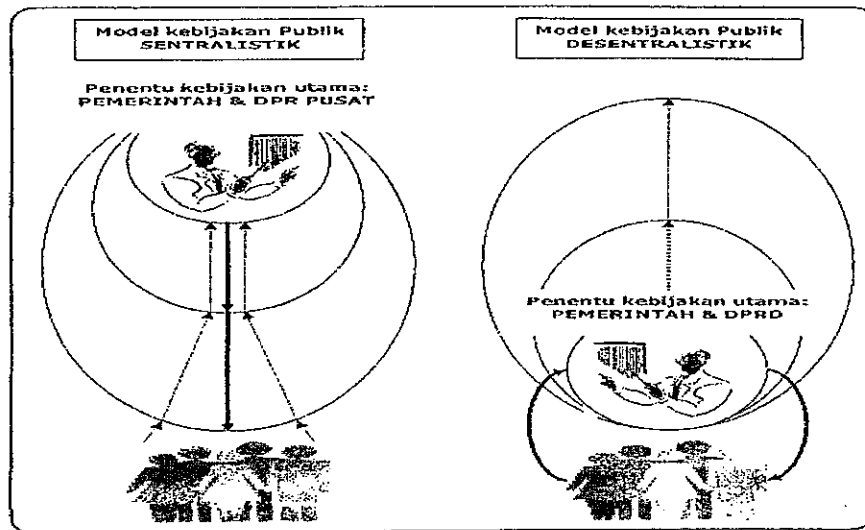
Munculnya kebijakan desentralisasi yang dituangkan dalam UU Republik Indonesia Nomer 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah atau yang lebih dikenal dengan sebutan UU Otonomi Daerah, merupakan pengakuan dan bukti bahwa pemerintahan yang otoriter dan sentralistik tidak mensejahterakan masyarakat dan tidak memberdayakan daerah pada

umumnya, kebijakan tersebut menjadi titik balik dari pemerintahan pusat sebagai penentu ke arah daerah menjadi penentu atas dirinya. Kebijakan desentralisasi ini merupakan keniscayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Model penyelenggaraan pemerintahan dan kebijakan politik sentralistik dan otoriter ala Orde Baru jelas tidak sesuai dengan semangat zaman atau paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan. Model pemerintahan dan penyelenggaraan kebijakan politik yang sentralistik itu kontras dengan model yang desentralistik dan demokratis. Menurut Purwo Santoso (2003 : 249) kalau dalam model yang sentralistik kebijakan diputuskan setelah melakukan penyaringan berlapis-lapis (dan oleh karenanya bersifat distortif), dalam kebijakan yang desentralistik dan demokratis kebijakan dilakukan dengan memperbanyak interaksi dengan masyarakat. Distorsi bisa diminimalisir manakala ada kesediaan dan kesempatan mempertemukan lapis pemerintahan tatanan bawah dengan yang lebih atas. Gambar di bawah merupakan perbandingan kedua model yang dimaksud.



Gambar 1  
Perbandingan penyelenggaraan kebijakan publik dalam tatanan sentralistik dengan model penyelenggaraan kebijakan publik yang desentralistik.



Sumber : Purwo Santoso (2003 : 249).

Dari gambar di atas dapat disimpulkan bahwa dalam pemerintahan yang sentralistik pemerintah pusat merupakan penentu kebijakan publik yang utama. Sedangkan dalam pemerintahan yang desentralistik, penentu kebijakan publik merupakan tugas dari pemerintah dan DPRD, oleh karenanya daerah lebih diberdayakan.

Mardiasmo (2002 : 6) menunjukkan manfaat kebijakan desentralisasi :

Secara teoritis, desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata yaitu ; *Pertama*, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.

Desentralisasi terbukti membawa kedekatan pemerintah dengan masyarakat (Achmad Nurmandi, 2003 : 114). Heyman sebagaimana dikutip oleh Achmad Nurmandi (*Ibid*) mencatat bahwa desentralisasi akan memperkuat lembaga pemerintah daerah. Pada tataran empiris, desentralisasi terbukti berhubungan positif dengan kualitas pemerintahan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Huther dan Shah pada tahun 1998 di 80 negara menunjukkan hubungan yang positif antara desentralisasi dan kualitas pemerintahan. Kualitas pemerintahan yang merupakan variabel gabungan dari partisipasi masyarakat, orientasi pemerintah, pembangunan sosial dan manajemen ekonomi (makro), berhubungan positif dengan derajat desentralisasi sosial (Mardiasmo, 2002 : 7). Korelasi positif yang dimaksud dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel I.1**  
**Korelasi antara indeks desentralisasi**  
**dengan kualitas pemerintahan**

NO	KOMPONEN	KOEFISIEN KORELASI PEARSON
1	CITIZEN PARTICIPATION ❖ Political Freedom ❖ Political Stability	0.599 * * 0.604 * *
2	GOVERNMENT ORIENTATION ❖ Judical Efficiency ❖ Bureaucratic Efficiency ❖ Absence of Corruption	0,544 * * 0.540 * * 0.532 * *
3	SOCIAL DEVELOPMENT ❖ Human Develoment Index ❖ Egalitarianism in Income Distribution (inverse of gini coeficient)	0.369 * 0.373 *
4	ECONOMIC MANAGEMENT ❖ Central Bank Indepedence ❖ Debt Management Dicipline (invers of debt to GDP ratio) ❖ Opennes of the Economy (Outward Orentation)	0.327 * 0.263 0.523 **
1+2+3+4	GOVERNANCE QUALITY INDEX	0.617

Sumber : Mardiasmo (2002 : 6).

Dari tabel di atas terlihat bahwa semakin tinggi derajat desentralisasi yang ada pada suatu negara semakin baik pula partisipasi masyarakatnya, orientasi pemerintah pembangunan sosial, dan manajemen ekonomi (makro). Dengan demikian tidak terlalu berlebihan jika dikatakan desentralisasi merupakan jalan benar yang harus ditempuh untuk menuju perwujudan/ masyarakat yang sejahtera adil dan demokratis. Sejalan dengan pemikiran di atas, maka desentralisasi sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Smith (Tri Ratnawati, 2003 : 78-79) desentralisasi diperlukan pada umumnya karena faktor-faktor berikut :

1. Untuk Pendidikan Politik  
Desentralisasi memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang peran debat politik, penyeleksian para wakil rakyat dan pentingnya kebijakan, perencanaan dan anggaran dalam suatu sistem demokrasi.
2. Untuk Latihan Kepemimpinan Politik.  
Desentralisasi menciptakan sebuah landasan bagi pemimpin politik prospektif ditingkat lokal untuk mengembangkan kecakapan dalam pembuatan kebijakan, menjalankan partai politik, serta menyusun anggaran. Dari para pemimpin ditingkat lokal ini diharapkan mampu melahirkan politisi-politisi nasional yang handal.
3. Untuk Memelihara Stabilitas Politik.  
Partisipasi masyarakat dalam politik formal melalui voting dan praktek-praktek lain (misalnya dukungan aktif terhadap partai-partai politik) dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Dengan cara ini dapat diharapkan tercapainya harmoni sosial, semangat kekeluargaan, dan stabilitas politik.
4. Untuk Mencegah Konsentrasi Kekuasaan di Pusat.  
Politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Kekuasaan politik akan terdistribusi secara luas sehingga desentralisasi merupakan sebuah mekanisme yang mencakup kelompok miskin atau kelompok marjinal
5. Untuk Memperkuat Akuntabilitas Publik  
Diperkuat karena perwakilan setempat lebih accessible terhadap penduduk setempat dan oleh karenanya akan lebih bertanggung jawab terhadap kebijakan dan hasil-hasilnya, dibanding pemimpin politik nasional atau pegawai pemerintah. Satu "suara" pada pemilihan lokal merupakan suatu mekanisme yang unik bagi penduduk untuk menunjukkan kepuasan/ ketidakpuasan terhadap kinerja para wakil rakyat.
6. Untuk Meningkatkan Kepekaan Elit terhadap Kebutuhan Masyarakat.  
Sensitifitas pemerintah meningkat karena perwakilan lokal ditempatkan secara tepat untuk mengetahui kebutuhan-kebutuhan lokal dan agar bagaimana kebutuhan tersebut dipenuhi dengan cara-cara yang efektif.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia yang tertuang dalam UU No. 22

Tahun 1999 sebagaimana telah disebutkan di atas, memberikan harapan bagi pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab menuju kesejahteraan masyarakat dan pemberdayaan daerah. Dalam satu konsideran UU tersebut disebutkan :

Dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberi kewenangan yang luas dan nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman di daerah yang dilaksanakan dalam kerangka NKRI.

Momentum dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan nilai yang sangat positif bagi daerah. Mardiasmo (2002 : 48-49) mengidentifikasi paling tidak ada 10 nilai positif bagi daerah, yaitu :

1. Mereaktualisasikan kewenangan pemerintah daerah agar sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat daerah yang bersangkutan,
2. Menghilangkan ketergantungan dan gejala penyeragaman kewenangan secara berlebihan,
3. Mengurangi secara signifikan patronasi dan pengekanan daerah oleh pusat,
4. Melakukan restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah,
5. Melakukan reposisi personil dan meningkatkan keleluasaan pemerintah daerah dalam manajemen personil, melalui :
  - a) *Recruitment*
  - b) *Placement*
  - c) *Development*
  - d) *Appraisal*, dan
  - e) *Remuneration*
6. Pemberdayaan DPRD : peningkatan peran DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,
7. Peningkatan manajemen pelayanan publik, berkurangnya pendekatan *top-down* dalam pembangunan,
8. Meningkatkan akuntabilitas publik daerah,
9. Meningkatkan diskresi pemerintah daerah secara keseluruhan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah,
10. Berkurangnya intervensi pusat dalam penentuan program pembangunan dan meningkatkan penyaluran aspirasi daerah dalam pembangunan daerah.

Salah satu yang sangat mendasar dari UU No. 22 Tahun 1999, sesuai dengan momentum butir nomer 6 di atas adalah eksistensi DPRD. Ketentuan

UU tersebut mendesain eksistensi yang sangat kuat dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. DPRD memiliki peranan yang amat sentral, peranan yang amat sentral tersebut terekam dalam sejumlah pasal yang memberikan kewenangan/ kekuasaan yang amat luas kepada DPRD. Kewenangan yang amat luas tersebut diawali oleh ketentuan pasal 14 ayat 1 : “Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.” Kemudian ketentuan itu diikuti oleh pasal-pasal lain yang memberikan justifikasi kepada DPRD sebagai badan legislatif daerah, dengan segala hak, wewenang, kedudukan dan kewajibannya.

DPRD memiliki kedudukan yang sangat kuat, hal ini dikarenakan secara kelembagaan DPRD bukan lagi bagian dari Pemerintah Daerah, melainkan sebagai mitra sejajar. DPRD juga memiliki kekuasaan melakukan *impeachment* terhadap Kepala Daerah. Atas dasar ketentuan yang ada dan praktik politik yang dilakukan, tidak keliru apabila DPRD disebut sebagai lembaga *super body* di daerah. Menurut Fitriyah (2003 : 113) sejumlah kewenangan yang melekat pada DPRD yaitu : memilih, menerima pertanggungjawaban dan meng-*impeach* Kepala Daerah, menyebabkan hubungan mitra sejajar eksekutif-legislatif (pasal 16 UU Nomor 22, Tahun 1999) praktiknya *imbalance*, di mana DPRD lebih kuat daripada Kepala Daerah.

Sebenarnya kekuasaan yang sangat besar yang dimiliki oleh DPRD merupakan berkat bagi daerah. Karena dengan kekuasaan yang dimilikinya itu, DPRD diharapkan dapat menjalankan tugas pokok, peran pada fungsinya

secara optimal. Dengan kekuasaannya itu, DPRD diharapkan dapat menyuarkan kepentingan masyarakat. Dari sini muncullah pertanyaan : *Apakah DPRD telah dan akan selalu menjadikan berkat tersebut menjadi praksis yang benar-benar mensejahterakan masyarakat ?* Jika kekuasaan yang amat besar itu dilaksanakan dengan benar dan bertanggung jawab, maka diharapkan dapat membawa kesejahteraan daerah atau masyarakat. Pertanyaan berikut adalah : *Sudahkah DPRD melaksanakan desain kekuasaan yang dimilikinya secara bertanggung jawab ? Apakah DPRD telah menunjukkan kinerja yang benar, sesuai dengan tugas pokok, peran dan fungsinya ? Dan apakah DPRD dalam kinerjanya telah sesuai atau mengindahkan prinsip-prinsip good governance, sebab paradigma good governance berlaku juga bagi lembaga legislatif. Oleh karena itu, melihat kinerja DPRD dari perspektif paradigma good governance, menjadi sebuah keniscayaan.*

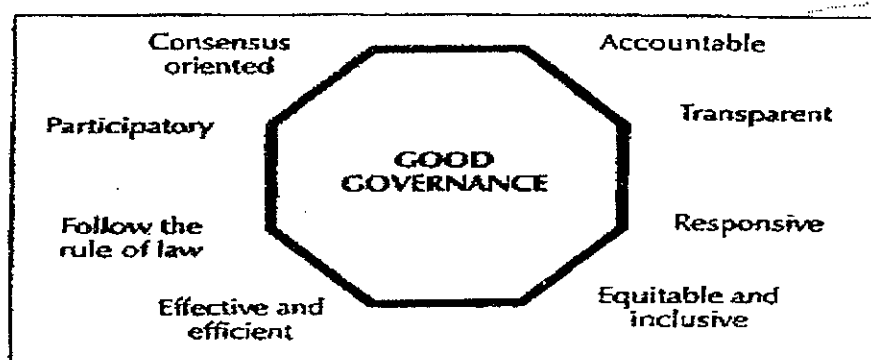
*Good governance* dapat diartikan sebagai sebuah model penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif dan efisien, dengan menjaga sinergi dan interaksi yang konstruktif antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat (Suryanto, 2002 : 50 ).

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, serta pemerintahan yang bertanggungjawab pada publiknya (Suryanto, ibid). Menurut Suryanto, *good governance* ini memiliki dua misi. *Pertama*, menciptakan dan memperluas arena demokrasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat. *Kedua*, membangun kapabilitas komponen pemerintah, swasta dan masyarakat untuk

mengelola maupun mendistribusikan barang-barang publik. Ini berarti bahwa pelakunya harus memiliki kompetensi dalam menyusun kebijakan dan membangun koordinasi antarpihak.

Paradigma *good governance* ini memiliki prinsip kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, dan profesionalitas. Prinsip-prinsip *good governance* tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah.

**Gambar 2**  
**Prinsip-prinsip Paradigma Good Governance**



*Sumber : Suryanto (2002 : 52).*

World Bank mengidentifikasikan adanya empat komponen utama dalam *governance* (Suryanto, 2002 : 53).

1. Manajemen sektor publik pemerintah yang harus mampu mengelola keuangan dan sumber daya manusia secara efektif melalui sistem budget yang tepat dan sistem pelaporan melalui peniadaan sektor-sektor yang tidak efisien,
2. Tanggungjawab (*accountability*) aparat pemerintah yang seharusnya berlaku pada setiap tindakan mereka. Hal ini melibatkan sistem pelaporan dan audit yang efektif, desentralisasi, pertanggungjawaban



kepada konsumen dan optimalisasi peran berbagai pihak dalam pemerintahan,

3. Kerangka hukum dalam pembangunan (*the legal framework for development*), yakni berlakunya peraturan dan adanya badan hukum yang independen untuk menyelesaikan masalah dan terdapatnya mekanisme dalam mengupayakan perubahan peraturan, bila suatu peraturan sudah tidak sesuai lagi untuk mencapai tujuan,
4. Informasi dan transparansi. Terdapat 3 hal utama untuk meningkatkan kinerja *governance*, yaitu : (a) *informasi* untuk mencapai efisiensi ekonomi; (b) *transparansi* untuk mencegah korupsi; (c) *ketersediaan informasi umum* untuk dapat dianalisis dan diperdebatkan, misalnya dalam pembentukan kebijakan, hubungan antara rakyat dan negara, antara penguasa dan peraturan pemerintah (*government*) dan yang memerintah (*govern*). Yang utama dari hubungan ini adalah terdapatnya kredibilitas para politisi dan institusi pemerintah. Peningkatan kredibilitas maupun legitimasi pemerintah dilakukan melalui tanggungjawab (*accountability*), transparansi, bersikap responsif, *real participation*, dan pemberdayaan kelompok masyarakat untuk ikut dalam konsultasi umum (*public consultation*).

Selanjutnya UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance* (Mardiasmo, 2002 : 24) meliputi :

1. *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang

dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif,

2. *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu,
3. *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan,
4. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholder*,
5. *Consensus orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas,
6. *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan,
7. *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif),
8. *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan,
9. *Strategic vision*, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

UNDP mengidentifikasi aktor-aktor dalam sistem pemerintahan yang berperan dalam menentukan *governance* (Suryanto, 2002 : 55) adalah :

1. *Negara*, berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif,
2. *Sektor swasta*, mendorong terciptanya lapangan kerja dan pendapatan masyarakat,
3. *Masyarakat*, mewadahi interaksi sosial politik dan memobilisasi kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi sosial dan politik.

Melihat dan memahami kinerja yang ditunjukkan oleh DPRD menjadi sesuatu hal yang sangat urgen. Dengan kinerja yang ditunjukkannya itu dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi yang bernama DPRD dalam mencapai misinya. Namun kinerja DPRD selama ini dapat dikatakan belum menunjukkan kinerja sesuai dengan misi yang diharapkan. Fakta-fakta berikut ini membuktikan hal tersebut :

1. Kecenderungan pemimpin anggota DPRD untuk lebih mengutamakan kepentingan diri mereka sendiri dengan menaikkan gaji honorium dari pada kepentingan warga masyarakat yang mereka wakili,
2. Keinginan untuk memperoleh fasilitas yang sama dengan Kepala Daerah. Logika yang digunakan karena DPRD itu kedudukannya sejajar dan mitra dari Kepala Daerah, maka DPRD harus menerima gaji dan fasilitas yang sama dengan Kepala Daerah seperti misalnya kendaraan dinas,
3. Kecenderungan untuk mengaitkan pembentukan kebijakan politik di daerah dengan imbalan uang bagi anggota DPRD,
4. Kecenderungan untuk memanfaatkan fasilitas atas nama studi banding, peningkatan kapasitas untuk mencari gelar tambahan atas biaya dari Pemerintah Daerah,
5. Kecendrungan melakukan *Blacmailing* kepada Kepala Daerah untuk menolak laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah. Sikap untuk menolak kemudian berubah setelah ada *dealing* dengan Kepala Daerah yang juga melibatkan banyak uang (H. Syaukani, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, 2003 : 249-250).

DPRD Jawa Tengah juga menunjukkan kecenderungan kinerja DPRD pada umumnya. Membela kepentingan pribadi dan kelompok, dan tidak disiplin dalam soal anggaran adalah merupakan contoh yang memberikan indikasi bahwa kinerja DPRD Jawa Tengah belum sesuai dengan harapan. Poling yang dilakukan oleh Harian Suara Merdeka terhadap 1518 penelepon memperlihatkan bahwa DPRD Jawa Tengah masih “sibuk” dengan dirinya sendiri, sehingga “melupakan” rakyat atau konsituen (Fritriyah, 2003 : 116). Dari poling atau jejak pendapat di atas dapat dilihat komitmen DPRD Jawa Tengah (lihat Tabel)

**Tabel I.2**  
**Komitmen DPRD Jateng pada Kepentingan**  
**Rakyat, Pribadi atau Partai**

NO	KETERANGAN	PROSENTASE
1.	Membela kepentingan rakyat	10,6%
2.	Membela kepentingan Pribadi	84,21%
3.	Tidak Tahu	5,21%

Sumber : Fritriyah (2003 : 116).

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa DPRD Jawa Tengah lebih mengutamakan kepentingan pribadi daripada kepentingan rakyat yang diwakilinya. Mereka sibuk dengan dirinya sendiri dan melupakan konstituennya yang telah mengantarkan mereka sebagai anggota DPRD.

Dalam soal anggaran boleh dikatakan perilaku DPRD juga sangat memprihatinkan. Beberapa kasus menunjukkan adanya fasilitas-fasilitas mewah DPRD yang dibebankan dalam APBD, seperti pengadaan mobil dinas, perjalanan dinas keluar negeri, dana mobilitas, dana purna bakti, tunjangan hari raya dan sebagainya. Kesemuanya menunjukkan tidak adanya

kepedulian terhadap kepentingan rakyat dari DPRD karena tanpa malu-malu mereka menyerap anggaran sekitar 60%, dari pendapatan asli daerah (Fitriyah, 2003 : 119). Dalam kasus anggaran, DPRD Jawa Tengah mendapat sorotan publik (lihat tabel ). Setidaknya ada 3 kasus kejahatan anggaran yang dilakukan oleh DPRD Jawa Tengah yang mendapat sorotan publik

**Tabel I.3**  
**Kasus Kejahatan Anggaran DPRD Jateng**

KETERANGAN	SUMBER
Jatah mobil dinas DPRD Jawa Tengah mencapai 80 buah Perinciannya Mobil dinasi ketua DPRD 5 buah, yakni Jip, Mitsubishi Pajero, Toyota Land Cruiser, Kijang Krista, Sedan Toyota Camay, dan Corona. Eakil ketua mendapatkan mobil dinas Toyota Crown, Toyota Kijang, dan sedan Toyota Camay (total 14 unit). Mobil dinas untuk ketua fraksi dan komisi berupa Honda CRV dan mobil dinas lama Suzuki Escudo (total 22 unit). Jatah wakil ketua fraksi dan komisi berupa Suzuki Escudo (total 22 unit) jatah wakil ketua fraksi dan komisi serta fraksi sekretaris fraksi dan komisi berupa Suzuki Escudo 2.0 (22 unit) dan mobil dinas lama Toyota Kijang (22 unit)	SUARA MERDEKA , 4-6-2002
Di Jawa Tengah muncul anggaran purna bakti sebesar 100 juta/ perorang sebelumnya pada tahun 2001 mereka menerima dana mobilitas Rp, 95 juta/ orang. Dana purnabakti ini kemudian disepakati tidak direalisir setelah ada resistensi masyarakat.	KOMPAS, 1-8-2002
DPRD Jawa Tengah ditenggarai menerima THR th 2002 sebesar 50 juta / orang	SUARA MERDEKA, 16-12-2002

Sumber : Fitriyah (2003 : 119).

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa DPRD lebih banyak menggunakan anggaran untuk kepentingan pribadinya daripada untuk kepentingan masyarakat.

DPRD Jawa Tengah juga ditengarai terlibat dalam politik uang (*money politics*). Politik uang itu menjadi sorotan publik utamanya dalam proses pemilihan Gubernur. Munculnya isu “Pasar Bebas” di gedung Berlian, sebagaimana diwartakan oleh *Suara Merdeka*, memberi sinyal bahwa politik uang dalam proses pemilihan gubernur itu memang ada.

Dalam isu Pasar Bebas itu, *Suara Merdeka* (19 Desember 2002) mewartakan sebagai berikut :

Meski proses pemilihan Gubernur Jateng periode 2003-2008 baru akan berlangsung pada pertengahan 2003 mendatang, kini muncul isu “Pasar Bebas” di seputar Gedung Berlian. Intinya, setiap anggota Dewan boleh menentukan siapa calon Gubernur mendatang asal cocok dengan penawaran yang diajukan. “Benar isu pasar bebas akan terus berkembang hingga proses pilkada mendatang”, ungkap Sekretaris FPG Drs. Sutoyo Abadi. Dia mengakui sangat sulit menghilangkan praktik *money politics* dalam setiap perhelatan pilkada baik itu pemilihan Bupati/ Walikota maupun Gubernur. “Saya tidak akan munafik, praktik *money politics* akan terjadi. Hanya saja, bagaimana cara kami mengemas, tergantung pada tiap-tiap individu.

Menurut Purwoko (2003 : 203) kasus-kasus yang terjadi dalam pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota yang diwarnai dengan gelombang besar aksi protes masyarakat karena salah satu sebabnya adanya dugaan politik uang, membuktikan bahwa para anggota DPRD memang seringkali sangat steril dan immune atas realitas politik yang ada di masyarakat konstituennya.

Kasus yang terkini sedang mendapat sorotan publik terhadap DPRD Jawa Tengah adalah soal dana purnabakti. Rencana pemberian dana

purnabakti bagi anggota DPRD Jawa Tengah kini tengah menjadi pembicaraan hangat di masyarakat. Protes dan cercaanpun ditujukan pada lembaga wakil rakyat tersebut.

Anggota Dewan Etik Komite Penyelidikan dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KP2KKN) Jateng Novel Ali menyayangkan tidak ada niat baik DPRD Jateng untuk menginformasikan kepada publik mengenai rencana penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk rencana pemberian dana purnabakti sekitar 100 wakil rakyat. Menurut Novel Ali, pada APBD 2002, DPRD Jateng membatalkan pencairan dana sebesar Rp. 10 miliar, atau sebesar Rp. 100 juta bagi setiap anggota DPRD. Tetapi, kini dia mempertanyakan dan sekaligus memprihatinkan kebenaran informasi adanya kenaikan dana purnabakti menjadi sekitar Rp.25 miliar (Kompas, 23 April 2004).

Dalam sarasehan yang bertema “DPRD Dulu, Kini, dan Mendatang”, yang diselenggarakan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Undip Semarang, dikemukakan tentang kinerja DPRD Jateng. Sarasehan itu mengemukakan bahwa citra DPRD Jawa Tengah dan rata-rata citra DPRD Kabupaten/Kota hasil Pemilu 1999 masih belum baik. Dalam kinerjanya selama lima tahun ini mereka belum memihak rakyat. Mereka lebih berpihak pada partai politik, padahal keberadaan mereka berkat suara rakyat (Kompas, 27 April 2004).

Mencermati persoalan-persoalan di atas, kiranya boleh dikatakan bahwa kinerja DPRD Jawa Tengah belum memenuhi harapan. Kinerja yang ditunjukkannya belum memenuhi atau mendekati kinerja yang ideal dan prinsip-prinsip *good governance*.

## B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Menurut ketentuan UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD adalah merupakan badan legislatif daerah, sebagai badan legislatif, DPRD memiliki kewenangan yang amat luas. Pasal 18 dan 19 UU tersebut memberikan kewenangan yang begitu luas atau memberikan alokasi kekuasaan yang amat besar kepada DPRD. Hal ini berbeda secara diametral dengan ketentuan sebelumnya (UU Nomor 5 Tahun 1974) yang hanya memposisikan DPRD sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, atau hanya sebagai “pelayan” dari pihak eksekutif, sementara itu dengan ketentuan yang sekarang DPRD merupakan mitra sejajar dari eksekutif. Namun kewenangan yang demikian besar itu, seringkali dipraktikkan tidak sesuai dengan misi peruntukannya, kewenangan itu tidak jarang hanya digunakan untuk kepentingan diri dan kelompok. Tindakan dan perilaku para anggota DPRD sering tidak mengindahkan koridor-koridor sebagai wakil rakyat. Arogan, mengabaikan prinsip-prinsip akuntabilitas dan mengutamakan kepentingan diri/kelompok adalah kecenderungan tindakan DPRD pada umumnya. Kinerja yang ditunjukkan oleh DPRD pada umumnya belum memenuhi harapan.

Meluasnya praktik *money politics* dan kecenderungan anggota DPRD untuk menempatkan kepentingan pribadi dan kelompoknya di atas kepentingan publik telah menurunkan kepercayaan publik terhadap DPRD pada titik yang paling rendah. Sayangnya sejauh ini tidak ada mekanisme yang tersedia bagi para pemilih (voters) dan masyarakat luas untuk bisa mengontrol terhadap perilaku DPRD (Agus Dwiyanto dan Setiadi, 2003).



Berdasarkan paparan latar belakang masalah dan identifikasi masalah, maka permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Bagaimanakah kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 ditinjau dari segi akuntabilitas ?
2. Bagaimanakah kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 ditinjau dari segi produktivitas ?
3. Bagaimanakah kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 ditinjau dari responsivitas ?
4. Bagaimanakah kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 ditinjau dari transparansi ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999 – 2004 ditinjau dari segi akuntabilitas.
2. Menganalisis kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999 – 2004 ditinjau dari segi produktivitas.
3. Menganalisis kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999 – 2004 ditinjau dari segi responsivitas.
4. Menganalisis kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999 – 2004 ditinjau dari segi transparansi.

**D. Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan ancangan permasalahan di atas, penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan teoritis dan praktis. Dari segi teoritis dapat memberikan sumbangan karya ilmiah utamanya ilmu pengetahuan administrasi publik, khususnya yang berhubungan dengan kebijakan publik tentang desentralisasi dan DPRD. Dari segi praktis, dapat dijadikan dasar atau pembanding bagi siapa saja yang berminat dalam studi ini untuk mengkajinya lebih dalam lagi.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kinerja Organisasi Publik

Keberhasilan suatu organisasi publik akan sangat ditentukan oleh kinerja yang ditunjukkan oleh organisasi publik sesuai dengan tugas pokok, fungsi, dan misinya. Oleh karena itu penilaian kinerja terhadap sebuah organisasi publik merupakan suatu yang sangat urgen. Melalui kinerja inilah dapat dilihat, apakah organisasi publik memenuhi harapan atau tidak kepada para pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholders).

Kinerja dapat diartikan sebagai tingkat pencapaian tujuan atau hasil akhir dari suatu pelaksanaan kegiatan. Menurut Inpres Nomor 7 Tahun 1999, kinerja adalah tingkat pencapaian tujuan atau hasil akhir dari suatu pelaksanaan kebijakan program, kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu instansi melalui proses dan *feedback*. Osborne (1990) mendefinisikan kinerja sebagai tingkat pencapaian suatu misi organisasi.

Agus Dwiyanto dkk. mengemukakan pentingnya memahami atau melakukan penilaian kinerja.

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan organisasi. Dengan adanya informasi mengenai kinerja maka *benchmarking* dengan mudah dilakukan dan dorongan

untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan (Agus Dwiyanto dkk, 2002 : 45).

Menurut Dwiyanto (2002 : 47), penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopoli sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, yang pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan, penggunaan pelayanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasan terhadap pelayanan.

Dalam melakukan penilaian kinerja birokrasi publik itu diperlukan indikator-indikator. Melalui indikator-indikator tersebut, ukuran kinerja birokrasi publik menjadi jelas. Mengikuti pendapat Dwiyanto (2002 : 48-49) ada lima indikator untuk mengukur kinerja birokrasi publik : *Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas*.

#### 1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office (GAO)*, mencoba mengembangkan

satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

## 2. Kualitas Layanan

Isu mengenai layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

## 3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada

keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

#### 4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas, bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

#### 5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi

publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai serta norma yang berkembang dalam masyarakat.

Kumorotomo, sebagaimana dikutip oleh Dwiyanto (2002 : 50) menggunakan empat kriteria dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu : *Efisiensi, Efektivitas, Keadilan, dan Daya Tanggap*. Sedangkan menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (Dwiyanto, 2002 : 51) Kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik.

Dari kutipan-kutipan di atas, dapat dilihat bahwa untuk menilai kinerja birokrasi publik/organisasi publik/birokrasi pelayanan publik dapat digunakan berbagai indikator. Dengan kata lain kinerja organisasi publik itu dapat dilihat dari berbagai perspektif yang bervariasi. Berbagai indikator atau parameter pada dasarnya berangkat dari dua hal, yaitu dari segi pemberi layanan (aparatur) dan dari pengguna jasa. Kinerja merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator, yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya.

Penelitian yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto, dkk terhadap kinerja pelayanan publik di tiga provinsi, yaitu Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan menghasilkan kesimpulan mengenai rendahnya kualitas pelayanan publik. Secara umum, akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik di ketiga daerah tersebut masih buruk.

Tabel berikut ini membuktikan hal tersebut :

**Tabel II.1**  
**Tingkat Akuntabilitas Aparat Birokrasi**  
**Di Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sulawesi Selatan**

Tingkat Akuntabilitas	Lokasi					
	Sumatera Barat		Daerah Istimewa Yogyakarta		Sulawesi Selatan	
	N	%	N	%	N	%
Baik	26	9,1	42	12,9	39	13,0
Buruk	261	90,9	283	87,1	261	87,0
Jumlah	287	100,0	325	100,0	300	100,0

*Sumber : Agus Dwiyanto, dkk (2002)*

Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja birokrasi pelayanan publik dilihat dari indikator akuntabilitas buruk. Masyarakat sebagian menilai bahwa penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh aparat birokrasi memiliki derajat akuntabilitas yang buruk (rendah). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kinerja aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan publik kualitasnya rendah. Selanjutnya indikator kinerja yang dikemukakan oleh Dwiyanto, yakni produktivitas, responsivitas, dan akuntabilitas; akan digunakan untuk melihat kinerja DPRD Jawa Tengah



periode 1999 - 2004. Kemudian kinerja tersebut akan dilihat pula dari segi paradigma *good governance*, khususnya prinsip transparansi.

## **B. Kinerja Badan Legislatif**

Untuk melihat atau menilai Kinerja badan legislatif (DPR), harus berangkat dari fungsi-fungsi atau peran yang dilaksanakan oleh DPR. Artinya apakah kinerja DPR itu telah sesuai dengan fungsinya selaku badan legislatif. Jika fungsi-fungsi itu dilaksanakan dengan baik, maka dengan sendirinya, secara sederhana dapat dikatakan kinerjanya juga baik.

Haryadi (2003 : 143-145) menunjukkan fungsi-fungsi DPR adalah sebagai berikut :

1. Menyerap dan mengartikulasikan kepentingan rakyat. Berbagai macam kepentingan dapat kita temukan pada komunitas politik di manapun berada. Kepentingan-kepentingan tersebut pada hakekatnya merupakan kebutuhan-kebutuhan dari komunitas politik bersangkutan yang diharapkan dapat terpenuhi. Wakil rakyat diharapkan memiliki sensitifitas yang tinggi, sehingga dapat menyerap aspirasi dan mengartikulasikan berbagai-bagai kepentingan rakyatnya tersebut.
2. Mengagregasikan kepentingan rakyat. Dalam hal ini, yang dimaksud adalah fungsi legislatif untuk menampung, mengubah dan mengkonversikan kepentingan-kepentingan yang diartikulasikan oleh rakyat sampai menjadi alternatif-alternatif kebijakan publik. Kemampuan manajerial diperlukan oleh wakil rakyat dalam menjalankan fungsi

agregasi kepentingan, yaitu : *pragmatic-bargaining*, *absolute-value*, dan *traditionalistic*.

3. Rekrutmen politik. Maksudnya adalah fungsi legislatif dalam menyeleksi individu-individu sesuai dengan kualifikasi yang diperlukan guna menduduki jabatan politik tertentu. Cara rekrutmennya bisa dilaksanakan secara terbuka ataupun tertutup. Rekrutmen politik terbuka memberi kesempatan yang sama kepada rakyat yang memenuhi syarat untuk direkrut. Sedangkan rekrutmen politik tertutup hanya memberi kesempatan kepada individu-individu tertentu saja, yang biasanya didasarkan pada kriteria pertemanan, atau uang, atau keturunan, atau agama.
4. Mengontrol atau mengawasi kinerja eksekutif. Yang dimaksud disini adalah fungsi legislatif dalam mengawasi segala kegiatan pemerintah. Segala kegiatan pemerintah ini meliputi pilihan langkah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berkait dengan proses memerintah (*governing*). Pilihan langkah pemerintah untuk melakukan dan atau tidak melakukan sesuatu ini lazim disebut kebijakan publik.

Elaborasi yang dilakukan oleh Ichlasul Amal terhadap kinerja DPR semenjak Indonesia merdeka sampai dengan tahun 1992, menunjukkan bahwa kinerja DPR belum optimal, untuk mengatakan kinerjanya buruk. Ada dua argumen yang dapat dijadikan bukti tentang hal itu.

*Pertama*, isu tentang lemahnya DPR dalam menjalankan fungsi pembuatan hukum (*law-making*). Sebagai contoh, disebutkan tentang kedudukan DPR

yang menurut konstitusi sejajar dengan eksekutif (presiden) dalam menyusun perundang-undangan, namun dalam kenyataannya DPR lebih banyak bersikap pasif dan mengandalkan RUU yang diusulkan oleh pemerintah. Ini terbukti dengan kecilnya jumlah produk hukum yang dihasilkan melalui hak inisiatif yang dimiliki oleh DPR. Bukti lain bisa dilihat dari menurunnya jumlah rata-rata per tahun produk legislasi. Pada periode tahun 1945-1959, DPR rata-rata menghasilkan 37,6 UU produk legislatif pertahun, selama periode 1959-1965 menurun menjadi 19,1 sedangkan tahun 1966-1977 hanya 12,4 produk legislatif. Demikian pula, sejak dicanangkannya Era Hukum pada bulan September 1982 sampai September 1992 (akhir masa sidang untuk DPR periode 1987-1992) hanya dihasilkan 115 produk yang berarti bahwa rata-ratanya hanya 11,5 buah saja pertahun.

*Kedua*, isu tentang lemahnya kedudukan DPR dalam menghadapi pemerintah. Lemahnya kedudukan DPR dihubungkan dengan faktor internal maupun eksternal. Faktor internal antara lain misalnya dikaitkan dengan tingkat pendidikan formal anggota DPR yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan tingkat pendidikan anggota kabinet; kurangnya informasi dan data yang dimiliki oleh DPR; adanya tata tertib DPR yang membelenggu dirinya sendiri, ketidak seimbangan perbandingan jumlah wakil dari Parnpol, Golkar serta ABRI, adanya lembaga *recall* dan lain-lain semacamnya. Sedangkan faktor eksternal misalnya berupa hal yang berkaitan dengan makro politik, yaitu berkembangnya mekanisme dan institusi yang bersifat korporatis.

Menurut Amal (1996 : 112) menurunnya peran lembaga legislatif merupakan gejala umum, bukan hanya Indonesia saja.

“Bila diteliti lebih jauh menurunnya peran DPR (legislatif)-terutama yang menyangkut fungsi utamanya dalam pembuatan hukum-tidak hanya terjadi di Indonesia atau di negara-negara berkembang lain. Fenomena ini bahkan juga bisa ditemui di negara-negara yang sudah mapan. Sebagai contoh adalah penggunaan hak inisiatif yang sering dijadikan ukuran dalam menilai kinerja DPR dalam satu periode. Di perancis, selama 30 tahun pertama Republik kelima, 8 persen produk legislatif berasal dari eksekutif dan persentase yang sama juga terjadi di Inggris, sementara di Jerman persentasenya lebih rendah yaitu 7,8 persen”.

Riswandha Imawan (1996 : 165) melihat tidak optimalnya kinerja DPR dari pelaksanaan dua fungsi, fungsi inisiatif dan fungsi pengawasan. Dari periode tahun 1971 sampai dengan tahun 1987 ada 144 UU yang disahkan dari 148 RUU. Dari 148 RUU tersebut, tidak ada satupun RUU yang berasal dari inisiatif DPR. Dari fungsi pengawasan “nasibnya” juga tidak lebih baik. Jika pada periode 1996-1971 ada 12 produk pengawasan, 1 produk pengawasan hak interpelasi dan sisanya ajukan usul. Periode 1977-1982 hanya ada 1 produk, 1982-1987 sama sekali tidak ada produk pengawasan yang dihasilkan. Mengenai kinerja DPR periode 1999-2004 tidak jauh berbeda dan belum memenuhi harapan. Penelitian yang dilakukan oleh Litbang Kompas menunjukkan bahwa masyarakat tidak puas terhadap kinerja anggota DPR periode 1999-2004.

**Tabel II.2**  
**Kepuasan Responden terhadap Kinerja**  
**Anggota DPR Periode 1999 – 2004**

No.	Tugas Pokok	Puas	Tidak Puas	Tidak Tahu
1	Menyalurkan aspirasi masyarakat	23,8%	67,3%	8,9%
2	Mengontrol kerja pemerintah	22,0%	69,3%	8,7%
3	Membuat undang-undang	30,3%	58,0%	11,5%

*Sumber : Kompas, 9 Agustus 2004, halaman 8*

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD periode 1999-2004 buruk. Di mata publik kinerja DPR dilihat dari segi tugas pokok dan fungsinya, tidak memuaskan atau buruk. Kinerja para wakil rakyat yang duduk di DPR periode 1999-2004 jauh dari harapan masyarakat. Bahkan ketika masyarakat mengadukan ketidakadilan ke DPR pun, tanggapannya hanya sepiantas lalu. Salah satu hasil evaluasi kinerja DPR yang didapatkan Formappi adalah mengenai fungsi utama sebagai badan legislasi. Target yang dicanangkan 300 UU, namun DPR hanya mensahkan 199 UU. Hanya 10 saja yang berasal dari usul inisiatif DPR. Sisa 189 berasal dari pemerintahan. 81 diantaranya UU mengenai pemekaran wilayah (Kompas, 30 September 2004 halaman 6).

Paparan di atas, adalah mengenai kinerja lembaga legislatif pusat. Hal yang sama kiranya juga berlaku bagi lembaga legislatif di daerah (DPRD). Hal ini mengingat pemerintahan selama Orde Baru dijalankan secara sentralistik. DPRD tidak berdaya menghadapi pihak eksekutif di daerah. Menurut ketentuan pada waktu itu DPRD hanya merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, DPRD belum bisa melaksanakan peran dan fungsi secara

optimal. Penelitian yang dilakukan oleh Nurul Aini (1996) terhadap DPRD di Kotamadya Banjarmasin dan Kabupaten Banjar, menyimpulkan bahwa lembaga legislatif di kedua daerah tersebut tidak sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya. Dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah (RPD) diserahkan pada eksekutif. Maka hampir selalu RPD itu berasal dari eksekutif.

DPRD sekarang ini atau di era otonomi daerah ini sangat berbeda dengan DPRD era sebelumnya. Menurut kebijakan yang berlaku sekarang, DPRD merupakan badan legislatif daerah. Sebagai badan legislatif, DPRD memiliki kekuasaan yang amat besar. Pasal 18 dan 19 UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan alokasi kekuasaan yang besar kepada DPRD. Hal ini jelas berbeda secara diametral dengan kebijakan sebelumnya, di mana DPRD hanya diposisikan sebagai bagian dari eksekutif. DPRD merupakan subordinasi dari eksekutif. Adapun ketentuan pasal 18 dan 19 UU tersebut, yang mencerminkan besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD adalah sebagai berikut :

- a. Memilih Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota.
- b. Memilih anggota MPR dari utusan Daerah.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota.
- d. Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah.

- e. Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan APBD.
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap ;
  - 1) Pelaksanaan/Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang lain,
  - 2) Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota,
  - 3) Pelaksanaan APBD,
  - 4) Kebijakan Pemerintah daerah, dan
  - 5) Pelaksanan Kerjasama Internasional di Daerah,
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Di samping kekuasaan di atas, DPRD memiliki hak-hak (pasal 19) ;

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota,
- b. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah,
- c. Mengadakan penyelidikan,
- d. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah,
- e. Mengajukan pernyataan pendapat,
- f. Mengajukan rancangan peraturan daerah,
- g. Menentukan anggaran belanja DPRD,
- h. Menetapkan tata tertib DPRD.

Di dalam praktik, ternyata DPRD belum menunjukkan kinerja sesuai dengan harapan. Kinerja DPRD belum sesuai dengan dasarnya pembentukannya. Priyatmoko (Hariyadi, 2003 : 137) dalam evaluasi kritisnya terhadap kinerja lembaga legislatif, mengungkapkan betapa seringnya

lembaga legislatif disorot bersebab telah mengkhianati cita-cita pembentukannya. Dibentuk dengan idealisme yang indah, tetapi tidak jarang segera berubah menjadi sarang bagi segelintir elite, serta kinerjanya lebih mengabdikan pada kepentingan para elite itu pula.

Menurut Fitriyah (2003 : 118) hubungan kekuasaan (simetris) DPRD dengan Kepala Daerah, dalam wujud kewajiban kepada daerah untuk menyampaikan LPJL (tahunan atau akhir masa jabatan sangat signifikan dengan kemudahan-kemudahan lolosnya anggaran untuk DPRD. Oleh karenanya kalau ada ketidakdewasaan DPRD dalam melaksanakan fungsi anggaran (*budget*), maka sangat mungkin pemerintah daerah memilih mengabaikan "kemauan" DPRD. Dimungkinkan juga keduanya (eksekutif dan legislatif) "bekerjasama" menggunakan kekuasaannya secara sepihak dalam menyusun APBD. Akibatnya alokasi anggaran untuk pembangunan yang berpihak pada kepentingan publik kecil. Gejala ini muncul dalam APBD di beberapa daerah sebagaimana diwartakan media massa.

Dalam soal anggaran, boleh dikatakan perilaku DPRD juga sangat memprihatinkan. Beberapa kasus menunjukkan adanya fasilitas-fasilitas mewah DPRD yang dibebankan dalam APBD, seperti pengadaan mobil dinas, perjalanan dinas ke luar negeri, dana mobilitas, dana purnabakti, tunjangan hari raya dan sebagainya. Kesemuanya menunjukkan tidak adanya kepedulian terhadap kepentingan rakyat dari DPRD, karena tanpa malu-malu mereka menyerap anggaran sekitar 60 persen dari Pendapatan Asli Daerah (Fitriyah, 2003 : 119).



Berikut adalah kasus kejahatan anggaran yang dilakukan DPRD, yang kesemuanya menunjukkan bahwa kinerja DPRD masih jauh dari harapan.

**Tabel IL3**  
**Kasus-kasus Kejahatan Anggaran**

<b>KETERANGAN</b>	<b>SUMBER</b>
Selain fasilitas pendidikan, mobil, dan studi banding ke LN, para anggota DPRD DKI Jakarta meminta dana asuransi jiwa senilai 4 milyar dalam perubahan.	KOMPAS, 21-9-2001
Sejumlah anggota DPRD ramai-ramai menonton bola di Makssar dengan uang rakyat (APBD), kedatangan mereka untuk memberikan dukungan moral pada tim bola Tangerang "Persita"	KOMPAS, 28-9-2001
DPRD Kabupaten Madiun ditengarai bancakan dana APBD sejak Tahun Anggaran 2000, yang dilakukan melalui proses perubahan anggaran keuangan untuk Pos Pemeliharaan Rumah Dinas dan Mess Asrama Pimpinan dan Anggota Dewan, padahal Rumdin dan asrama itu belum ada.	JAWA POS, 28-11-2001
DPRD Kabupaten Tangerang bahas LPJ Bupati tangerang Agus Djumara disebuah hotel di hotel di kawasan Anyer, Kabupaten Serang	KOMPAS, 4-4-2002
DPRD Kota Surakarta diam-diam sudah menyiapkan dana pensiun sekitar Rp.75 juta perorang yang dikemas dalam bentuk asuransi. Dana ini disiapkan sejak pertama kali mereka dilantik dan bisa dicairkan saat purna bakti tahun 2004.	SUARA MERDEKA, 24-7-2002
Jatah mobil dinas DPRD Jawa Tengah mencapai 80 buah Perinciannya Mobil dinas ketua DPRD 5 buah, yakni Jip, Mitsubishi Pajero, Toyota Land Cruiser, Kijang Krista, Sedan Toyota Camay, dan Corona. Eakil ketua mendapatkan mobil dinas Toyota Crown, Toyota Kijang, dan sedan Toyota Camay (total 14 unit). Mobil dinas untuk ketua fraksi dan komisi	SUARA MERDEKA, 4-6-2002

berupa Honda CRV dan mobil dinas lama Suzuki Escudo (total 22 unit). Jatah wakil ketua fraksi dan komisi berupa Suzuki Escudo (total 22 unit) jatah wakil ketua fraksi dan komisi serta fraksi sekretaris fraksi dan komisi berupa Suzuki Escudo 2.0 (22 unit) dan mobil dinas lama Toyota Kijang (22 unit).	
Rencana kunjungan kerja Rombongan DPRD Purbalingga ke Propinsi Riau dengan total biaya Rp.500 juta dikecam oleh LSM setempat. Akhirnya rombongan berangkat tanpa pimpinan DPRD dan ada penghematan 30%.	KOMPAS, 23-7-2002
Di Jawa Tengah muncul anggaran purnabakti sebesar 100 juta/perorang sebelumnya pada tahun 2001 mereka menerima dana mobilitas Rp, 95 juta/orang. Dana purnabakti ini kemudian disepakati tidak direalisasikan setelah ada resistensi masyarakat.	KOMPAS, 1-8-2002
DPRD Jawa Tengah ditenggaraai menerima THR tahun 2002 sebesar 50 juta/orang	SUARA MERDEKA, 16-12-2002

Sumber : Fitriyah (2003 : 119).

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa DPRD lebih banyak menyerap anggaran yang berasal dari PAD untuk kepentingan pribadi. APBD yang mestinya lebih banyak diperuntukkan masyarakat ternyata lebih banyak “dialokasikan” untuk para anggota DPRD.

Dari pemaparan di atas menunjukkan bahwa kinerja DPRD belum sesuai dengan harapan. Merebaknya berbagai kasus yang menjadi sorotan publik, seperti dana mobilitas, dana purnabakti, tunjangan hari raya, dan kejahatan anggaran; menunjukkan kinerjanya lebih mementingkan kepentingan pribadi daripada kepentingan rakyat sebagai konstituennya yang mengantarkannya sebagai anggota wakil rakyat. Dengan demikian kinerja

DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah belum memenuhi prinsip-prinsip paradigma *good governance*, terutama yang menyangkut prinsip transparansi. Ditempatkan pada perspektif prinsip-prinsip *good governance* tersebut di atas, boleh dikatakan kinerja DPRD belum sesuai. Demikian juga kinerja DPRD belum sesuai indikator kinerja yang ideal sebagaimana dikemukakan oleh Agus Dwiyanto seperti akuntabilitas, produktivitas, dan responsivitas.

### **C. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Badan Legislatif Daerah**

Kinerja DPRD sebagaimana dipaparkan di atas kiranya ada faktor-faktor yang mempengaruhi. Faktor-faktor yang dimaksud adalah : Sistem politik yang berlaku, kemampuan yang dimiliki, konflik peran, dan cara pandang yang keliru. Oleh karena itu perlu ditelusuri lebih lanjut hubungan antara kinerja DPRD dengan keempat hal tersebut.

#### **1. Sistem Politik yang Berlaku**

Sistem politik yang berlaku, dalam arti dasar hukum atau ketentuan yang ada memiliki peran yang amat penting terhadap kinerja DPRD, karena sistem tersebut merupakan landasan yang mendasari kinerja DPRD. Dengan kata lain sistem politik yang dibangun mempunyai pengaruh terhadap kinerja DPRD. Melalui sistem politik yang dibangun, yang tertuang di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, DPRD merupakan lembaga legislatif daerah dengan kekuasaan yang amat besar. Lewat sejumlah pasal UU tersebut terekam sangat jelas bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD amat besar.

Menyangkut DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, Dwiyanti (2003 : 65-66) memaparkan :

Menurut Teguh Yuwono, sistem politik yang dibangun itu merupakan kekeliruan atau kesalahan. Letak kesalahan itu ialah dengan sengaja menempatkan DPRD sebagai institusi yang mempunyai kekuatan besar. Eksekutif tidak mungkin bisa mengendalikan legislatif, karena ia berada pada posisi. Boleh dikatakan pihak eksekutif tidak berani untuk mengatakan tidak terhadap kemauan legislatif. Lebih jauh tidak ada suatu kekuatan yang bisa mengontrol DPRD di level daerah.

Praktik politik yang dilakukan oleh DPRD, DPRD menjadi lembaga "superbody" di daerah. Implikasi yang timbul dari praktik politik yang demikian itu sulit ditolak berlakunya dalil universal yang diintrodusir oleh sejarawan Inggris Lord Acton :

*"Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely"*  
(Manusia yang mempunyai kekuatan cenderung menyalahgunakan kekuatan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas pasti akan menyalahgunakannya)".

## 2. Kemampuan yang Dimiliki DPRD

Kemampuan yang dimiliki oleh para anggota DPRD akan sangat menentukan kinerja DPRD. Sebagai anggota Dewan sudah barang tentu dituntut untuk memiliki kemampuan yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya : legislasi, anggaran dan pengawasan.

Apakah para anggota DPRD pada umumnya memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan fungsi anggaran,

pengawasan dan legislasi. Jika kemampuan itu dilihat dari salah satu indikatornya yaitu pendidikan, maka kemampuan anggota DPRD baru dikatakan pada level cukup. Sebab rata-rata basis pendidikan yang dimiliki oleh para anggota Dewan adalah pendidikan menengah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto (2003 : 65-87) ditemukan kelemahan dalam pelaksanaan legislasi, anggaran dan pengawasan. Kelemahan-kelemahan yang dimaksud tidak bisa dilepaskan dari kemampuan yang dimiliki oleh para anggota Dewan, tepatnya kemampuan para anggota Dewan rendah. Dalam penyusunan anggaran, terjadi pengalokasian yang timpang, pengalokasian yang tidak pro-publik, dan anggaran yang rinciannya tidak dipublikasikan. Rincian anggaran yang cenderung tidak disosialisasikan kepada masyarakat umum merupakan indikasi dari tidak transparannya praktik pemerintahan di daerah.

Dalam proses penyusunan perda, kinerja DPRD dapat dilihat dari sejumlah aspek, diantaranya mekanisme atau sarana yang digunakan dalam mencari aspirasi warga dalam pembuatan perda. Sejumlah praktik dalam aspek-aspek tersebut patut diteladani, seperti kecenderungan untuk menggunakan mekanisme pertemuan warga dan peninjauan lapangan di kalangan anggota DPRD untuk menyerap aspirasi warga dalam proses penyusunan perda dan munculnya inisiatif untuk membuat panitia khusus (pansus) dalam pembuatan perda. Akan tetapi, kecenderungan yang berkebalikan justru lebih banyak dijumpai, misalnya muncul kebiasaan

untuk tidak serius dalam proses pembahasan perda, jual beli perda, pemerasan oleh pihak tertentu agar sebuah perda dapat cepat disahkan, masih minimnya efektivitas mekanisme atau sarana penyerapan aspirasi warga dalam proses penyusunan perda dan minimnya kapasitas kalangan DPRD dan *legal drafting*.

Kualitas fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh DPRD berkaitan erat dengan kapasitas tingkat pendidikan anggota DPRD. Tingkat pendidikan anggota DPRD yang lebih tinggi dibandingkan dengan eksekutif pada umumnya berimplikasi pada kemampuan mereka untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif dengan lebih baik. Anggota DPRD yang mempunyai tingkat pendidikan yang tinggi dapat mengimbangi tingkat pendidikan eksekutif sehingga pengawasan akan berjalan secara proporsional. Namun demikian, harapan ini tidak selamanya terwujud, terutama di sejumlah kabupaten yang mayoritas anggota DPRD-nya berasal dari kalangan partai tertentu yang sebagian besar politisnya berpendidikan rendah.

### **3. Konflik Peran**

Faktor berikutnya yang mempunyai pengaruh terhadap kinerja DPRD adalah adanya konflik peran. Konflik peran ini terjadi ketika para anggota Dewan melaksanakan tugasnya. Apakah ketika mereka melaksanakan tugas mewakili diri sendiri, mewakili partainya, ataukah mewakili rakyat ?

Tidak jarang terjadi benturan antara ketiga kepentingan itu. Seharusnya anggota-anggota Dewan adalah mewakili kepentingan rakyat, karena memang fungsi utama DPRD itu adalah sebagai wakil rakyat. Fungsi itu hanyalah turunan dari fungsi utama.

Praktik yang terjadi, Dewan dalam kinerja cenderung lebih memikirkan kebutuhan dan kepentingan diri sendiri atau kelompoknya. Dewan kurang atau tidak tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi publik. Komitmen Dewan untuk memperjuangkan kepentingan publik sangat tipis. Menurut Yuwono (2003 : 56) kinerja yang demikian itu menyebabkan terjadinya krisis keterwakilan. Krisis keterwakilan dalam arti bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Dewan cukup rendah, bahkan publik tidak meyakini benar bahwa Dewan akan mampu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan mereka.

Tidak jarang pula dalam kinerjanya para anggota Dewan lebih mengusung kepentingan partainya. Hal ini dilakukan karena mereka merasa partainya lah yang mendukungnya sebagai anggota Dewan. Jika terjadi benturan kepentingan antara rakyat sang konstituen dengan partai, anggota Dewan lebih berpihak pada kepentingan partai. Banyaknya kasus di sekitar pilkada menunjukkan bahwa kepentingan partai lebih diutamakan daripada kepentingan rakyat. Praktik politik uang menjadi bukti yang sah bahwa terjadi konflik kepentingan. Dalam konflik itu kepentingan rakyat ditenggelamkan oleh kepentingan pribadi dan kelompok.

#### 4. Cara Pandang Keliru

Cara pandang yang keliru juga berpengaruh terhadap kinerja DPRD. Konsep cara pandang yang keliru ini mengacu pada pendapat Syamsuddin Haris (2004). Cara pandang keliru itu dapat diuraikan sebagai berikut. Problematik keterwakilan hampir selaluterjadi atau dialami parlemen di manapun sehingga selalu ada kesenjangan antara apa yang dilakukan oleh para wakil rakyat dan harapan rakyat yang diwakili. Hanya dalam konteks kehidupan politik bangsa Indonesia, kesenjangan itu s ering begitu lebar, sehingga muncul tuduhan, parlemen nasional, maupun lokal-lebih sering mewakili diri sendiri ketimbang mewakili aspirasi pemilihnya.

Problematik ini berpangkal pada cara pandang keliru, tiap anggota DPR (dan DPRD) terpilih dalam Pemilu otomatis berhak menyandang predikat “wakil rakyat yang terhormat”. Ironisnya, berbagai aturan perundangan tentang parlemen sejak dulu hingga kini cenderung memerlukan anggota DPR sebagai wakil rakyat secara *take for granted*. Artinya jika seorang terpilih sebagai anggota DPR, seolah-olah ia telah dan akan mewakili rakyat selama lima tahun mendatang.

Cara pandang keliru ini lalu dilembagakan melalui, misalnya UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang menyatakan, fungsi DPR hanya tiga, yaitu : legislasi, pengawasan (kontrol), dan anggaran. Dilupakan dan diabaikan, di atas tiga fungsi normatifnya itu. Fungsi utama DPR adalah perwakilan atau fungsi



mewakili rakyat. Fungsi perwakilan bahkan merupakan fondasi bagi ketiga fungsi Dewan yang lain. Artinya, fungsi-fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran itu dapat dikatakan telah dipenuhi DPR jika tetap berorientasi pada kepentingan rakyat. Sebaliknya, anggota Dewan kehilangan haknya sebagai wakil rakyat saat perilaku dan kinerjanya lebih berorientasi kepentingan pribadi dan kelompoknya sendiri, kendati tetap duduk di DPR mengklaim mewakili rakyat dan untuk memperoleh gaji.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Perspektif Pendekatan Penelitian**

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, yaitu untuk mengungkapkan kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 yang ditinjau dari dimensi akuntabilitas, produktivitas, dan transparansi, maka pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif atau penelitian kualitatif. Bogdan dan Taylor (Moeleong, 2004 : 3) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dihadapi. Sedangkan Kirk dan Miller (Moeleong, *ibid*) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya.

Moeleong (2004 : 5) mengemukakan ada beberapa pertimbangan penggunaan metode kualitatif. Pertama, menyesuaikan metode ini lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda. Kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara penelitian dengan responden. Ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Dalam pendekatan kualitatif ini lebih ditekankan pada penyusunan teori dari dasar (*grounded theory*). Menurut Moleong (2004 : 6) penelitian kualitatif lebih menghendaki arah bimbingan penyusunan teori substantif dari data. Alasannya pertama, tidak ada teori apriori yang dapat mencukupi kenyataan ganda yang mungkin dihadapi, kedua, pendekatan ini mempercayai apa yang dilihat sehingga ia berusaha untuk sejauh mungkin menjadi netral, ketiga, teori dari dasar lebih dapat responsif terhadap nilai-nilai kontekstual.

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus dalam penelitian ini adalah kinerja DPRD. Ada persoalan dalam kinerja DPRD ini. Di era otonomi daerah DPRD sebagai lembaga legislatif daerah diharapkan dapat menunjukkan kinerja sesuai dengan tugas pokok, peran dan fungsinya berdasarkan ketentuan yang berlaku. Sebagaimana diketahui, berdasarkan ketentuan yang berlaku, posisi DPRD menjadi sentral dan tidak lagi marginal sebagaimana dalam sistem Orde Baru. Namun kenyataan yang ada kinerja DPRD belum sesuai dengan yang diharapkan. Harus diakui masih banyak kekurangan yang terjadi di dalam pelaksanaan otonomi daerah, dimana kualitas dan dedikasi DPRD tidak mendukung tegaknya demokrasi dan pemerintahan yang baik di tingkat daerah.

Dengan kata lain, kinerja DPRD masih jauh dari harapan. Kinerja DPRD belum memenuhi standar atau indikator kinerja seperti dikemukakan oleh Agus Dwiyanto yang meliputi akuntabilitas, produktivitas, dan responsivitas.

Demikian juga kinerja Dewan masih jauh untuk memenuhi paradigma *good governance*, utamanya prinsip transparansi.

Selanjutnya lingkup perhatian penelitian yang dilakukan diarahkan kepada hal-hal berikut :

1. Apakah sebagai badan legislatif daerah, DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 telah menunjukkan kinerja yang akuntabel ?
2. Apakah sebagai lembaga perwakilan, DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 memiliki produktivitas sesuai dengan yang diharapkan ?
3. Bagaimanakah tingkat responsivitas DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 ?
4. Apakah DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 dalam kinerjanya telah memenuhi prinsip transparansi ?

### C. Pemilihan Informan

Sumber data dalam penelitian ini adalah seluruh anggota DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004, akademisi, mahasiswa, dan masyarakat umum (konstituen). Sehubungan penelitian ini adalah penelitian kualitatif, maka teknik pemilihan sumber data (sampel) yang digunakan adalah *snow ball*. *Snow ball* artinya dari seluruh sumber data, kemudian dipilih sumber data tertentu yang dianggap mengerti permasalahan dan tujuan penelitian. Sumber data yang terpilih tersebut disebut *key informan*. Informasi diharapkan terus bergulir dan berkembang semakin besar, dari *key informan/informan* yang satu ke yang lainnya, sampai permasalahan terungkap. Dengan demikian

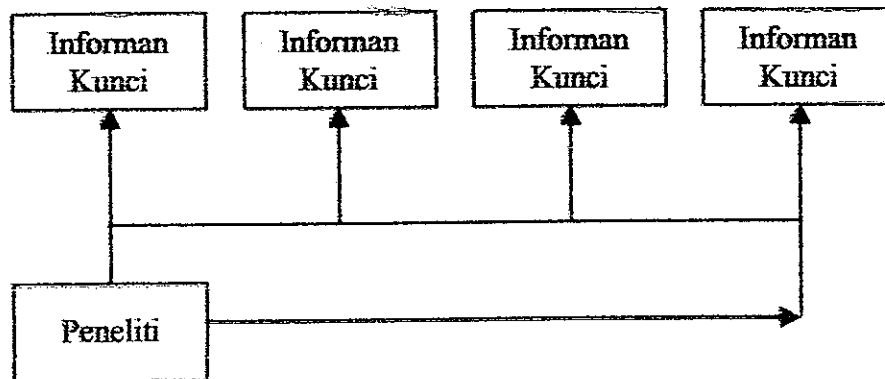
informan dalam penelitian ini adalah orang yang benar-benar tahu atau pelaku yang terlibat dalam permasalahan penelitian kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004. Mereka yang terpilih sebagai *key informan* dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel III.1**  
**Key Informan yang Terpilih**

No	N a m a	Kompetensi
1	M. Iqbal Wibisono	Anggota Dewan dari Partai Golkar
2	Teguh Yuwono	Pengamat Politik/Akademisi
3	Muhadjirin	Ketua Badan Pekerja LP2KKN Jateng
4	Handoyo	Mantan anggota BEM UNDIP
5	Darajat Harahap	Anggota Kadin Jateng
6	Sumadi	Masyarakat umum

Mereka itu adalah merupakan informan/nara sumber kunci yang diharapkan dapat memberikan informasi yang sesuai dengan fokus atau permasalahan. Selain informan kunci, juga digunakan informan biasa yang diharapkan bisa memberi informasi tambahan bila diperlukan. Alur pemilihan sumber informasi dapat dilihat dalam skema berikut :

**SKEMA 1**  
**ALUR SUMBER INFORMASI**



*Sumber : Miles dan Huberman (1994 : 16)*

#### **D. Instrumen Penelitian**

Instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Di sini peneliti bertindak sebagai perencana, pelaksana pengumpulan data, melakukan analisis, menafsirkan data dan akhirnya menjadi pelopor hasil penelitian. Peneliti di sini menjadi “segalanya” dalam keseluruhan proses penelitian. Untuk meningkatkan kemampuan peneliti sebagai instrumen, maka peneliti berusaha selalu pergi kepada situasi baru untuk memperoleh pengalaman, kemudian berusaha mencatat dan mewawancarai beberapa orang serta mencatat apa saja yang menjadi hasil pembicaraan.

Untuk membantu kelancaran peneliti dalam melakukan keseluruhan proses penelitian, utamanya pada saat pengumpulan data, peneliti menggunakan alat bantu berupa fotografi, dokumen, film, dan tape recorder. Melalui alat bantu tersebut, peneliti berharap tindakan, perilaku, dan proses yang terjadi dapat dijadikan bahan kajian untuk dikritik dan diperbaiki.

## **E. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data**

Menurut Lofland dan Lofland (Moleong, 2004 : 112) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Sesuai dengan permasalahan dan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam (*In-Depth-Interview*). Teknik wawancara yang digunakan adalah dengan menggunakan petunjuk umum wawancara hanya berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isinya, agar terjaga pokok-pokok dan yang direncanakan dapat dicapai (Moleong, 2004 : 136). Sebagai pelengkap digunakan teknik pengamatan dan dokumentasi.

Untuk menguji keabsahan data atau kebenaran hasil wawancara, pengamatan dan dokumentasi, dipergunakan teknik triangulasi. Teknik triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau seberapa pembanding terhadap data itu. Adapun triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber.

Langkah-langkahnya adalah sebagai berikut :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu.

4. Membandingkan keadaan dan prespektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, dan orang pemerintahan
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan (Moleong, 1994 : 178).

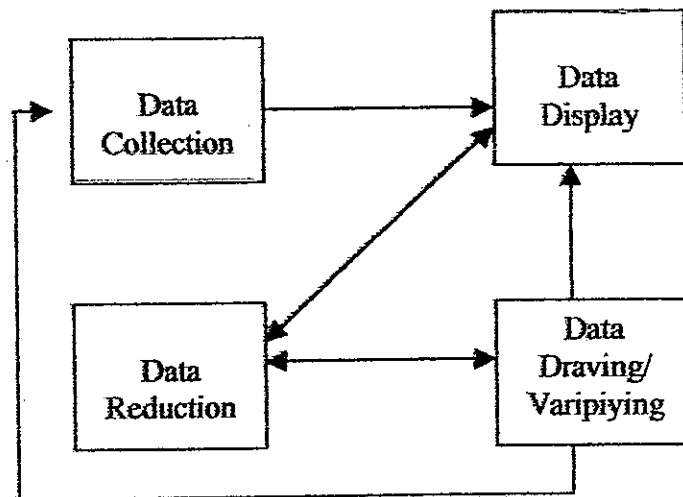
#### **F. Analisis Data**

Teknik analisis data untuk masalah yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan berdasarkan model analisis interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1994). Teknik analisis interaktif ini terdiri dari empat komponen analisis, yaitu pengumpulan data, reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

Adapun siklus dari keseluruhan proses analisis data oleh Miles dan Huberman digambarkan dalam skema di bawah ini.



**SKEMA 2**  
**SIKLUS PROSES ANALISIS DATA**



*Sumber : Miles dan Huberman (1994)*

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### HASIL PENELITIAN

##### A. Deskripsi Organisasi DPRD

DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 secara kelembagaan merupakan produk Pemilihan Umum (Pemilu) Tahun 1999. Sebenarnya Pemilu tersebut merupakan Pemilu yang dipercepat. Menurut kalender politik Orde Baru yang berkuasa saat itu, Pemilu seharusnya baru dilaksanakan pada tahun 2002. Namun karena terjadi krisis multidimensi, yang diawali oleh krisis moneter yang terjadi pada paruh pertama tahun 1997, menyebabkan pemerintah Orde Baru yang telah berkuasa selama lebih dari tiga dasa warsa kehilangan legitimasi untuk memerintah.

Untuk mengatasi krisis multidimensi tersebut maka dilaksanakan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemilu yang diselenggarakan pada tahun 1999 merupakan salah satu bentuk reformasi yang dilaksanakan. Melalui Pemilu tersebut diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang legitimate. Pemerintahan yang legitimate merupakan pintu masuk bagi bangsa Indonesia untuk mengatasi krisis yang dialami, menuju tatanan kehidupan bangsa dan negara yang damai, adil, sejahtera dan demokratis. Sangat banyak harapan yang dibebankan kepada Pemilu 1999. *Pertama*, melalui pemilihan umum itu dapat membuka jalan untuk mengatasi krisis multidimensi yang mencabik-cabik bangsa dan negara Indonesia. *Kedua*, untuk memulihkan krisis kepercayaan publik kepada pemerintah.

Pemulihan kepercayaan publik baik domestik maupun asing ini sangat penting, karena kepercayaan itu akan memberikan legitimasi kepada pemerintah. Tanpa legitimasi dari publik, dengan sendirinya pemerintah akan kehilangan haknya untuk memerintah. Dengan Pemilu yang dapat dilaksanakan secara terbuka, jujur, adil dan demokratis, bangsa Indonesia dapat segera menetapkan pemerintahan yang legitimate.

Payung hukum pelaksanaan Pemilu 1999 adalah UU Nomor 3 Tahun 1999, tentang Pemilihan Umum. Melalui payung hukum tersebut, maka dilaksanakan Pemilu 1999 dengan berbagai agendanya. Ada 48 partai politik yang menjadi kontestan dalam Pemilu 1999. Secara obyektif terlepas dari kekurangan-kekurangan yang ada, Pemilu 1999 yang dipersiapkan dalam waktu relatif singkat, telah terlaksana relatif lebih bebas, lebih jujur dan adil daripada Pemilu yang dilaksanakan pada era Orde Baru. Secara teoritik maupun empirik, boleh dikatakan Pemilu 1999 terlaksana secara demokratis.

Dalam seting Pemilu sebagaimana tergambar di atas, DPRD Jawa Tengah terbentuk, yang anggota-anggotanya terrekrut dari partai politik yang dapat merebut kursi. Di samping itu ada anggota yang diangkat dari TNI-Polri berdasarkan ketentuan yang berlaku. Sesuai Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 161.33-934 tanggal 30 Agustus 1999 tentang Peresmian Pengangkatan dan Peresmian Pemberhentian Anggota DPRD Propinsi Jawa Tengah, maka komposisi keanggotaan DPRD Propinsi Jawa Tengah periode 1999-2004 adalah sebagai berikut :

**Tabel IV.1**  
**Komposisi Keanggotaan DPRD Jawa Tengah**  
**Periode 1999-2004**

<b>No.</b>	<b>Asal</b>	<b>Jumlah</b>
1.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	10 orang
2.	Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P)	39 orang
3.	Partai Amanat Nasional (PAN)	6 orang
4.	Partai Golkar	12 orang
5.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	16 orang
6.	Partai Bulan Bintang (PBB)	1 orang
7.	Partai Kesatuan Persatuan (PKP)	1 orang
8.	Partai Nasional Indonesia Massa Marhaen	1 orang
9.	Partai Nasional Indonesia Front Marhaen	1 orang
10.	Partai Nasional Indonesia (PNI)	1 orang
11.	Partai Nahdatul Ulama (PNU)	1 orang
12.	Partai Keadilan	1 orang
13.	Unsur TNI dan Polri	10 orang
<b>TOTAL</b>		<b>100 Orang</b>

*Sumber : Memori DPRD Propinsi Jawa Tengah Masa Bhakti 1999-2004 (2004).*

Basis pendidikan merupakan salah satu indikator yang dapat mempengaruhi kemampuan seseorang dalam melaksanakan tugasnya. Dilihat dari basis pendidikan, anggota DPRD Jawa Tengah sebagian besar berpendidikan Sarjana Strata 1. Secara lengkap komposisi keanggotaan DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 dilihat dari basis atau tingkat pendidikan, dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel IV.2**  
**Tingkat Pendidikan Anggota DPRD Jawa Tengah**

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Prosentase
1.	Doktor S-3	0	0%
2.	Magister S-2	4	4,04 %
3.	Sarjana S-1	57	57,57 %
4.	Sarjana Muda/ Akademi	10	10,10 %
5.	SLTA	22	22,22 %
6.	SLTP	6	6,6 %

*Sumber : Setwan (2000)*

Alat kelengkapan DPRD Jawa Tengah sebagaimana diamanatkan dalam pasal 31 Peraturan Tata Tertib DPRD Jawa Tengah bahwa alat kelengkapan DPRD terdiri dari :

1. Pimpinan DPRD
2. Komisi-Komisi
3. Panitia-panitia

Adapun susunan Pimpinan DPRD Jawa Tengah 1999-2004, adalah sebagai berikut :

**Tabel IV. 3**  
**Susunan Pimpinan DPRD Jawa Tengah**

No.	Jabatan	Nama	Fraksi
1.	Ketua	Mardijo	F PDI-P
2.	Wakil Ketua	H. Abdul Kadir Karding	F PKB
3.	Wakil Ketua	H. Moch. Hasbi	F Partai Golkar
4.	Wakil Ketua	H.A. Thoyfoer, MC	F PPP

*Sumber : Keputusan DPRD No. 16, Tahun 2004*

Pimpinan DPRD bersifat kolektif, terdiri dari seorang ketua dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) seorang wakil ketua, yang mencerminkan Fraksi-Fraksi berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota Fraksi. Apabila terdapat Fraksi yang memiliki jumlah anggota sama, maka urutan besarnya fraksi ditentukan dari jumlah perolehan suara hasil Pemilu.

Dalam proses pencalonan Pimpinan DPRD, bahwa Fraksi mengajukan calon Pimpinan yang berasal dari Fraksi-fraksi yang berhak berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota Fraksi kepada Pimpinan Sementara DPRD. Dalam pengajuan tersebut, Fraksi mengajukan dalam satu paket yaitu seorang calon Ketua dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) calon wakil ketua, kecuali Fraksi Amanat Nasional yang tidak dapat mencalonkan Pimpinan DPRD dan tidak memilih Pimpinan dewan, dan mendukung hasil keputusan Sidang Paripurna Pemilihan Pimpinan Dewan. Dan pada tanggal 20 September 1999 dalam

Rapat Paripurna DPRD Pemilihan Pimpinan DPRD Propinsi Jawa Tengah yang dipimpin Pimpinan Sementara DPRD (Bp. Drs. Hartoyo Abdoellah dan Bp. Abdul Kadir Karding, Spi) sebagaimana masukan dari Fraksi-Fraksi dan akhirnya ditetapkan sebagai Pimpinan DPRD Propinsi Jawa Tengah Masa Bhakti 1999-2004, sebagaimana terlihat pada tabel IV.3.

Adapun tugas dan kewajiban Pimpinan DPRD adalah sebagai berikut :

1. Menyusun Rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja Ketua dan Wakil Ketua DPRD serta mengumumkan kepada Rapat Paripurna.
2. Memimpin Rapat Panitia Musyawarah, dalam menetapkan acara Rapat-rapat Paripurna dan pelaksanaannya.
3. Memimpin Rapat Paripurna Anggaran.
4. Memimpin Rapat Paripurna dengan menjaga agar Peraturan Tata Tertib dilaksanakan dengan seksama, memberikan ijin berbicara dan menjaga agar pembicara dapat menyampaikan pandangannya dengan tidak terganggu.
5. Menyimpulkan hasil pembahasan dalam rapat yang dipimpinnya.
6. Melaksanakan keputusan-keputusan rapat.
7. Menyampaikan keputusan rapat kepada pihak-pihak yang bersangkutan.
8. Memberitahu hasil musyawarah yang dianggap perlu kepada Gubernur.
9. Mengadakan konsultasi dan koordinasi dan koordinasi dengan Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat apa bila dipandang perlu.

10. Menetapkan sekurang-kurangnya 2 (dua) padang calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang akan dipilih dalam Rapat Paripurna khusus yang diambil dari usulan Fraksi-Fraksi.
11. Bersama Pimpinan Fraksi mengadakan konsultasi dengan Presiden mengenai nama-nama calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur yang telah dengan Keputusan Pimpinan DPRD.
12. Mengkoordinasi kegiatan komisi-komisi.
13. Mengkoordinasi kegiatan-kegiatan kepanitiaan.
14. Menentukan kebijakan kerumahtanggaan dan Anggaran Belanja DPRD dan apabila dipandang perlu dapat mendengar pendapat sekretaris DPRD.
15. Memberikan persetujuan pengangkatan jabatan Sekretaris Daerah dan Sekretaris DPRD.

Adapun susunan pimpinan Komisi DPRD Jawa Tengah adalah sebagai berikut :

**Tabel IV. 4**  
**Susunan Pimpinan Komisi DPRD Jawa Tengah**

No.	Komisi	Nama	Fraksi
1.	Komisi A : Bid. Pemerintahan	P. Trimanto	F TNI-Polri
2.	Komisi B : Bid. Perekonomian	Moechson Boerhani	F AN
3.	Komisi C : Bid. Keuangan	HM. Supito	F PDI-P
4.	Komisi D : Bid. Pembangunan	H. Warisno	F PDI-P
5.	Komisi E : Bid. Kesra	H. Saiful Bahri	F KB

*Sumber : Keputusan DPRD No. 16, Tahun 2004*



Komisi mempunyai tugas dan kewajiban :

1. Menyusun program kerja tahunan
2. Melakukan pembahasan terhadap Rancangan APBD sesuai dengan bidang tugas Komisi masing-masing
3. Melakukan pembahasan terhadap Rancangan Peraturan Daerah, yang menjadi bidang tugas Komisi masing-masing.
4. Sesuai bidang tugas Komisi masing-masing melaksanakan pengawasan terhadap :
  - a. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain
  - b. Pelaksanaan Peraturan dan Keputusan Gubernur
  - c. Pelaksanaan APBD
  - d. Kebijakan Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan Peraturan Daerah dan Pembangunan Daerah
  - e. Pelaksanaan kerjasama internasional di daerah
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap Rencana perjanjian internasional yang menyangkut Kepemimpinan Daerah sesuai dengan bidang tugas Komisi
6. Menerima, menampung, membahas aspirasi dan menyampaikan pendapat/ saran kepada Pimpinan DPRD untuk memperoleh penyelesaian
7. Dalam rangka melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada huruf di atas, komisi dapat mengadakan rapat intern, rapat kerja dan

atau peninjauan bersama Pemerintah Daerah, serta Rapat Dengar Pendapat.

8. Mengajukan kepada Pimpinan DPRD usul dan saran yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas Komisi masing-masing
9. Menyampaikan laporan kepada Pimpinan DPRD tentang hasil pekerjaan Komisi.

## B. Hasil Penelitian

Sebagaimana diketahui tugas pokok dan fungsi lembaga legislatif (DPR-DPRD) adalah : *Pertama*, menyerap dan mengartikulasikan kepentingan rakyat. Untuk memenuhi fungsi ini maka anggota DPRD diharapkan memiliki sensitifitas yang tinggi, sehingga dapat menyerap aspirasi dan mengartikulasikan berbagai kepentingan masyarakat. *Kedua*, mengagregasikan kepentingan rakyat. Dalam hal ini DPRD menampung, mengubah dan mengkonversikan yang diartikulasikan oleh rakyat sampai menjadi alternatif-alternatif kebijakan publik. *Ketiga*, melakukan rekrutmen politik. Dalam hal ini DPRD menyeleksi individu-individu sesuai dengan kualifikasi yang diperlukan guna menduduki jabatan politik tertentu. *Keempat*, mengontrol atau mengawasi kinerja eksekutif.

Secara singkat dapat disebutkan tugas pokok dan fungsi DPRD selaku badan legislatif daerah adalah menjalankan fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan UU No. 22 Tahun 1999, memerinci tugas pokok dan fungsi DPRD, sebagaimana tercantum dalam pasal 18 sebagai berikut :

1. Memilih Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota.
2. Memilih anggota MPR dari utusan daerah
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota.
4. Bersama Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah.
5. Bersama Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan APBD.
6. Melaksanakan pengawasan terhadap :
  - a. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundangan lain.
  - b. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota.
  - c. Pelaksanaan APBD
  - d. Kebijakan Pemerintah Daerah dan
  - e. Pelaksanaan Kerjasama Internasional di daerah.
7. Memberi pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah
8. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, DPRD selaku badan legislatif daerah memiliki hak-hak sebagai berikut :

1. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota.
2. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah
3. Mengadakan penyelidikan.
4. Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah.
5. Mengajukan pernyataan pendapat

6. Mengajukan rancangan peraturan daerah
7. Menentukan anggaran belanja DPRD
8. Menetapkan atata tertib DPRD

Tugas dan wewenang DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Jawa Tengah pasal 4. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, DPRD Jawa Tengah memiliki hak dan kewajiban yang diatur dalam pasal 11 dan pasal 25 Peraturan Tata Tertib DPRD Jawa Tengah.

Berikut adalah pemaparan hasil kerja selama 5 (lima) tahun, yang meliputi pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, penyerapan aspirasi masyarakat, dan pengawasan

#### 1. Fungsi Legislasi

Produk fungsi legislasi yang dihasilkan dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

**Tabel IV. 5**  
**Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Jawa Tengah**  
**Periode 1999-2004**

No.	Tahun	Jumlah	Produk
1.	1999	3	1. Perda retribusi Pengujian Bermotor 2. Perda Retribusi Trayek 3. Penetapan RSUD Dr. Moewardi Surakarta dan RSUD Dr. Margono Soekarjo Purwokerto menjadi Unit Swadana Daerah Propinsi Jawa Tengah.
2.	2000	-	Melanjutkan program kerja tahun sebelumnya

3.	2001	5	<p>1. Perda tentang SOTK :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sekda dan Sekwa Propinsi Jawa Tengah</li> <li>- Dinas Kesejahteraan Sosial</li> <li>- Dinas lalu lintas, PDK, Balitbang, Dispenda, Kesbanlinmas, Pengelolaan Barang Daerah, Bawasda, Badan Bimass Ketahanan Pangan, Kantor Pengelolaan Data Elektronik, Badan Perencanaan daerah, dan Badan Arsip Daerah.</li> </ul> <p>2. Perda Tertib Pemanfaatan Jalan dan Pengendalian Muatan.</p> <p>3. Program Pembangunan Jawa Tengah (Propeda)</p> <p>4. Pepetada</p> <p>5. Perda tentang Penjualan Kendaraan Dinas milik Pemerintah</p>
4.	2002	7	<p>1. Perda Pajak Kendaraan Bermotor</p> <p>2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor</p> <p>3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor</p> <p>4. Pajak Pengembalian ABT</p> <p>5. Pajak Pengembalian dan Pemanfaatan Air Permukaan</p> <p>6. Retribusi Pengambilan Air Bawah Tanah</p> <p>7. Retribusi Pengambilan dan Pemanfaatan Air Permukaan.</p>
5.	2003	-	Melanjutkan program tahun sebelumnya
6.	2004	-	Menetapkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP)

*Sumber : Diolah dari Memori DPRD Jawa Tengah Periode 1999-2004.*

Di samping menghasilkan Perda, DPRD Jawa Tengah menelorkan Keputusan. Dalam tabel berikut disajikan keputusan yang dihasilkan selama 5 (lima) tahun.

**Tabel IV.6**  
**Keputusan DPRD Jawa Tengah**

<b>No.</b>	<b>Tahun</b>	<b>Jumlah</b>
1.	1999	11
2.	2000	22
3.	2001	39
4.	2002	67
5.	2003	80
6.	2004	27
	<b>Total</b>	<b>246</b>

*Sumber : Memori DPRD Jawa Tengah Periode 1999-2004*

## **2. Fungsi Anggaran**

Dalam menjalankan fungsi anggaran DPRD Jawa Tengah selama 5 tahun selalu dapat menaikkan anggaran dari tahun sebelumnya. Demikian juga PAD dapat naik. Dalam tabel berikut tersaji kenaikan yang dimaksud. Dari tabel ini pula dapat diartikan bahwa secara legal-formal DPRD Jawa Tengah telah menjalankan fungsi anggaran.

**Tabel IV. 7**  
**Kenaikan APBD dan PAD**

No.	Tahun Anggaran	APBD	PAD
1.	1990-2000	Anggaran yang tersedia naik 49,7% dari tahun sebelumnya Rp.591,874 Milyar sehingga menjadi Rp.886,331 Milyar.	PAD dari Rp.235,658 Milyar naik menjadi Rp.318,555 Milyar.
2.	2000	Anggaran naik 5,8% sehingga menjadi Rp.945,755 Milyar.	PAD naik 48,86% sehingga menjadi Rp.474,21 Milyar.
3.	2001	Anggaran naik 89,9% sehingga menjadi Rp.1,798 Trilyun	PAD naik 5,55% sehingga menjadi 718,703 Milyar.
4.	2002	Anggaran naik 35,1% sehingga menjadi Rp.2,427 Trilyun	PAD meningkat 51,58% sehingga menjadi Rp.1,089 Trilyun
5.	2003	Anggaran naik 1% sehingga menjadi Rp.2,427 Trilyun	PAD naik 34,1% sehingga menjadi Rp.1,584 Trilyun.
6.	2004	Anggaran naik 4,1% sehingga menjadi Rp.2,554 Trilyun	PAD naik 8,47% sehingga menjadi Rp.1,584 Trilyun.

*Sumber : Diolah dari memori DPRD Jawa Tengah Periode 1999-2004.*

### 3. Fungsi Penyerapan Aspirasi Masyarakat

Sebagai lembaga yang berfungsi menyerap dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat DPRD Jawa Tengah telah menerima dan menampung aspirasi, keluhan dan usul yang datang dari berbagai lapisan masyarakat. Lapisan atau kelompok masyarakat yang menyampaikan aspirasi sangat beragam. Ada dari kalangan perguruan tinggi, mahasiswa, petani, buruh, dunia usaha, kelompok perempuan, LSM dan masyarakat umum. Sampai dengan bulan Oktober 2003 tidak kurang dari 274 aspirasi telah diterima. Jumlah penerimaan aspirasi per tahun dapat dilihat dalam tabel.

**Tabel IV. 8**  
**Penerimaan Aspirasi Oleh DPRD Jawa Tengah**  
**Periode 1999-2004**

No.	Tahun	Jumlah
1.	1999	54
2.	2000	91
3.	2001	47
4.	2002	42
5.	2003	40
	T o t a l	274

*Sumber : Diolah dari memori DPRD Jawa Tengah Periode 1999-2004*

DPRD Jawa Tengah juga telah melakukan fungsi pengawasan pelaksanaan perda, pelaksanaan keputusan Gubernur, pelaksanaan APBD



dan kebijakan Pemerintah Daerah. Di samping itu, Dewan telah melaksanakan Pilkada Gubernur Jawa Tengah periode 2003-2008.

#### **4. Fungsi Pengawasan**

DPRD Jawa Tengah melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Persatuan Perundang-Undangan lain.
2. Pelaksanaan Peraturan-peraturan dan Keputusan Gubernur.
3. Pelaksanaan APBD
4. Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah yang disesuaikan dengan Pola Dasar Pembangunan Daerah
5. Pelaksanaan Kerja Sama Internasional di Daerah

#### **C. Analisis Hasil Penelitian**

Hasil penelitian yang telah dipaparkan di atas yang merupakan kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004, akan ditelaah melalui pendekatan indikator kinerja yang dikembangkan oleh Agus Dwiyanto dan paradigma *good governance*. Dari Agus Dwiyanto ada tiga indikator, yaitu : akuntabilitas, produktivitas dan responsivitas. Sedangkan dari paradigma *good governance* yang dipergunakan adalah prinsip transparansi. Arah atau muara dari telaah atau analisis ini adalah jawaban-jawaban dari pertanyaan : apakah kinerja DPRD Jawa Tengah memenuhi prinsip akuntabilitas, produktivitas, responsivitas dan transparansi ?

## 1. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresenasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat dipergunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak rakyat banyak. Menurut Warsito (2003:178) para pembuat keputusan dalam pemerintahan pada tingkat manajemen dan organisasi apapun wajib bertanggungjawab kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Akuntabilitas ini ruang lingkupnya tergantung kepada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal maupun eksternal organisasi. Prinsip tersebut memberikan isyarat bahwa penyelenggara pemerintahan atau semua kegiatan birokrasi pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara. Akuntabilitas merupakan salah satu kunci untuk memastikan bahwa kekuasaan itu dijalankan dengan baik sesuai dengan kepentingan.

Akuntabilitas adalah kewajiban individu atau kelompok kerja (unit organisasi) untuk memberikan pertanggungjawaban dan menerangkan kinerja atau tindakannya kepada pihak yang memiliki hak atau yang berwenang meminta pertanggungjawaban (Warsito, 2003:180).

DPRD selaku lembaga legislatif daerah yang keanggotaannya didasarkan atas pilihan rakyat, jelas tidak bisa menghidarkan diri dari prinsip akuntabilitas ini, ketika berkinerja atau melaksanakan tugas, wewenang dan fungsinya. Semua aktivitasnya tidak bisa tidak harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada publik. Prinsip akuntabilitas ini mengawal agar kinerja DPRD tidak keluar dari rel yang seharusnya.

DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 sudah layak dan sepantasnya mengedepankan akuntabilitas dalam kinerja baik ketika menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran maupun fungsi pengawasan. Tentang akuntabilitas DPRD Jawa Tengah salah nara sumber mengungkapkan hal berikut :

“Untuk dan dalam rangka menegakkan akuntabilitas ini, DPRD mestinya terlebih dahulu harus membangun partisipasi yang kongkrit dalam membuat kebijakan publik, seperti penyusunan APBD, memang harus ada partisipasi publik. Jangan sampai masyarakat sebagai *stakeholder* yang terkena dampak langsung pembangunan tidak dilibatkan dalam proses penyusunan kebijakan. Harus ada jaminan kepastian masyarakat bisa masuk dan berpartisipasi dalam kebijakan publik tersebut. Dalam Tatib Dewan 5 tahun lalu, hanya beberapa poin yang menyerap aspirasi masyarakat, tetapi apa realisasinya? Untuk itu perlu ada jaminan ukuran waktu menerima aspirasi masyarakat dalam 30 hari ada tanggapan dari Dewan. Telah banyak sekali aspirasi yang masuk atau diterima oleh Dewan, tetapi bagaimana pertanggungjawaban aspirasi itu, kita tidak pernah mengerti. Selain kelembagaan proses transparansi dan akuntabilitas anggaran juga diperlukan. Selama ini kita tidak tahu bagaimana bentuk pertanggungjawaban publik anggaran itu. Setiap tahun memang ada kenaikan PAD, tapi apakah kenaikan itu ada hubungannya dengan kesejahteraan publik, kita tidak pernah tahu. Selama ini

tidak ada anggota Dewan yang ditunjuk sebagai juru bicara sebagai pertanggungjawaban komunikasi kepada publik”

*(Hasil wawancara dengan Ketua Badan Pekerja LP2KKN - Jawa Tengah)*

Berdasarkan data di atas kelihatan secara jelas bahwa akuntabilitas publik belum menjadi bagian yang integral dari setiap kegiatan yang dilakukan oleh DPRD, baik secara kelembagaan maupun perorangan. Banyak kegiatan Dewan semisal berbagai kunjungan ke daerah, kunjungan ke luar negeri atau studi banding tidak pernah dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Apa hasil, tindak lanjut dan sumber dana yang diperlukan tidak pernah dikomunikasikan kepada publik sebagai bentuk pertanggungjawaban. Banyak dana yang diambil dari APBD, seperti untuk pengadaan mobil dinas, dana mobilitas, tunjangan hari raya dan dana purna bakti yang tidak dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu sangat berdasar apabila Novel Ali anggota Dewan Etik KP2 KKN Jawa Tengah sangat menyayangkan tidak ada niat baik DPRD Jawa Tengah untuk menginformasikan kepada publik mengenai penggunaan APBD untuk pemberian dana purnabakti dari Rp. 10 miliar menjadi Rp. 25 miliar.

Nara sumber lain menyatakan tentang akuntabilitas Dewan sebagai berikut :

“Cukup sulit atau hampir mustahil untuk membangun atau menegakkan prinsip akuntabilitas, di tengah-tengah disain politik yang memposisikan DPRD sebagai lembaga *superbody* di daerah yang nyaris tanpa kontrol, tanpa rivalitas. DPRD begitu superior,

sementara pihak eksekutif inferior. Eksekutif tidak cukup nyali untuk mengatakan tidak terhadap apa yang dikehendaki Dewan. Akuntabilitas semakin diperparah dengan sikap sebagian besar anggota Dewan yang arogan, tidak mau belajar, mendengar dan berubah. Perilaku korup, mementingkan kepentingan sendiri dan kelompok dan merasa paling benar; semakin memperburuk citra Dewan. Jika diskor akuntabilitas Dewan di bawah angka 5,0. Harus ada kekuatan yang dapat menekan agar Dewan akuntabel. Kekuatan itu ada pada kampus dengan akademisi dan mahasiswanya, LSM, pers dan masyarakat umum."

*(Hasil wawancara dengan Pengamat DPRD/ Akademisi).*

Berdasarkan hal di atas tidak terlalu berlebihan jika dikatakan bahwa tingkat akuntabilitas DPRD Jawa Tengah dalam pembuatan kebijakan publik dan dalam penggunaan APBD, sangat rendah atau buruk. Kinerja DPRD Jawa Tengah tidak akuntabel. Banyaknya anggaran yang bermasalah merupakan salah satu akibat dari tidak akuntabelnya kinerja Dewan. Temuan LP2KKN Jawa Tengah tentang anggaran yang bermasalah sebagaimana diwartakan oleh Harian Wawasan, semakin memperkuat bahwa DPRD Jawa Tengah tidak akuntabel.

**Tabel IV.9**  
**Anggaran Bermasalah DPRD Jawa Tengah**

NO.	POS	JUMLAH
1.	Honor tim/ Panitia DPRD	Rp.1,7 miliar
2.	Biaya Pengembangan SDM	Rp. 980.845.000,-
3.	Biaya Perjalanan Dinas	Rp.8.925.538.000,-
4.	Biaya Kegiatan Khusus	Rp.6.024.375.000,-
5.	Biaya Penunjang Kegiatan	Rp. 800.000.000,-
6.	Biaya Rumah Tangga Dewan	Rp.4.407.275.000,-
7.	Biaya Pembahasan/ Penetapan Perda	Rp.4.254.520.000,-
8.	Biaya Observasi Aspirasi	Rp. 757.825.000,-
9.	Dana Sarana Khusus	Rp.7.849.800.000,-

*Sumber : Harian Wawasan, 30/09/04, hal. 1*

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa dalam menjalankan fungsi anggaran DPRD Jawa Tengah gagal mengedepankan akuntabilitas, sebagai sebuah prinsip yang seharusnya dipegang teguh.

## 2. Produktivitas

Produktivitas merupakan salah satu indikator untuk mengukur kinerja organisasi publik. Sebagaimana dikemukakan Agus Dwiyanto, konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian General Accounting Office (GAO), mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

Indikator produktivitas ini akan dipakai untuk melihat kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004, terutama secara kualitas.

Apakah produk legislasi yang berupa perda-perda yang dihasilkan itu berkualitas? Ukuran berkualitas atau tidak produk yang dihasilkan itu menyangkut dua segi. *Pertama*, apakah publik dilibatkan ketika produk itu diproses, sampai dengan ketika produk itu di implementasikan. *Kedua*, apakah produk itu mengutamakan kepentingan publik atau tidak.

Nara sumber kami mengungkapkan mengenai produktivitas DPRD Jawa

Tengah sebagai berikut :

“Bagi saya tingkat produktivitas DPRD sangat rendah, tidak saja dari segi kuantitas terlebih secara kualitas. Lihat saja, berapa perda yang dihasilkan selama 5 tahun masa kerja.

Kurang dari angka 20. Belum lagi kalau dilihat dari proses pembuatan kebijakan, boleh dikatakan publik tidak pernah dilibatkan. Memang ada konsultasi publik, namun itu sifatnya hanya semu, sekedar memenuhi unsur formalitas. Dari sekian perda itu tidak ada satupun rancangan perda berasal dari inisiatif Dewan. Lebih parah lagi, kalau dilihat dari sisi kualitas. Kita bisa melihat dari sekian produk yang dihasilkan itu boleh dikatakan tidak ada yang menyangkut kepentingan publik, terutama masyarakat bawah. Mana ada perda tentang penanggulangan kemiskinan, perda tentang pendidikan, perda yang berpihak kepada petani dan lain-lainnya. Perda yang dihasilkan didominasi mengenai pajak, mungkin demi peningkatan PAD. Dan kita tahu, kalau PAD meningkat berarti.....!

Perda yang dihasilkan tidak sebanding dengan keputusan yang diambil oleh DPRD. Ada sekitar 246 keputusan. Jelas bahwa keputusan DPRD itu hanya mengikat ke dalam, yang berarti hanya untuk kepentingan sendiri. Hal ini bisa diartikan bahwa produk itu tidak produktif bagi publik.”

(Hasil wawancara dengan Ketua Badan Pekerja LP2KKN Jawa Tengah).

Jika produktivitas ini dikenakan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, maka fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD

tidak produktif, dalam arti pengawasan itu tidak optimal. DPRD “diam” saja ketika terjadi kasus KUD, suntikan dana ke BPD Jawa Tengah dan kasus lelang mobil dinas sebanyak 456 unit. DPRD tidak pernah menggunakan haknya : untuk mengadakan penyelidikan, tidak mengajukan pernyataan pendapat, dan tidak meminta keterangan kepada pihak eksekutif. Ada apa dengan Dewan ini ....?

“Menyangkut lelang mobil dinas 456 unit ini saya kira ada konflik kepentingan antara Dewan dengan pihak esekutif. Kendati lelang atau dhem-dheman mobil mendapat tentangan keras dari publik, sebagian besar anggota Dewan tetap setuju. Banyak anggota Dewan yang membela diri, dengan dalih lelang itu sudah sesuai dengan peraturan .”

*(Hasil wawancara dengan Ketua Badan Pekerja LP2KKN Jawa Tengah).*

Seharusnya menyangkut lelang mobil dinas yang tidak sedikit itu, anggota Dewan mempertanyakan mengapa harus di lelang, apa relevansi lelang itu dengan kepentingan masyarakat. Jangankan bertanya, justru Dewan “sangat” setuju dengan lelang itu.

Pendapat tentang produktivitas dari nara sumber lain adalah sebagai berikut :

“Membicarakan produktivitas Dewan cukup menimbulkan rasa prihatin. Betapa tidak, kekuasaan yang amat besar berada di genggamannya dengan fasilitas yang melimpah, mestinya Dewan menghasilkan produk legislasi anggaran ataupun pengawasan yang menguntungkan publik. Akan tetapi nyatanya Dewan tidak menghasilkan produk yang pro kepada publik. Banyak aktivitas yang lakukan oleh Dewan tidak bersentuhan dengan kepentingan publik. Saya setuju dengan pendapat Priyatmoko, bahwa lembaga legislatif termasuk lembaga legislatif daerah



disorot bersebab telah mengkhianati pembentukannya. Dibentuk dengan idealisme yang indah tetapi tidak jarang segera berubah menjadi sarang bagi segelintir elite serta kinerjanya lebih mengabdikan kepada kepentingan elite itu pula.

Bagaimana mau menghasilkan sesuatu yang berguna bagi kepentingan publik, jika yang dipikir dan dikerjakannya hanya berorientasi pada kepentingan sempit yaitu kepentingan jangka pendek bagi diri dan kelompoknya.

*(Hasil wawancara dengan Anggota dari BEM Undip).*

Berdasarkan data di atas Dewan tidak produktif. Dilihat dari segi fungsi legislasi sangat memprihatinkan. Selama lima tahun masa bhakti hanya dihasilkan 17 perda. Selama tahun 2003 dan 2004 tidak ada perda yang dihasilkan. Dari perda yang dihasilkan itu tidak ada satu perdapun yang usul inisiatifnya datang dari Dewan. Pernah ada usul inisiatif dari Dewan yaitu perda tentang perjudian yang telah diinisiasi oleh salah satu Fraksi, namun rancangan itu gagal. Selain itu boleh dikatakan tidak ada perda yang pro publik. Demikian juga dalam pelaksanaan fungsi anggaran serta pengawasan gagal memenuhi prinsip produktivitas.

### **3. Responsivitas**

Responsivitas adalah kemampuan organisasi publik untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas menunjuk pada keselarasan program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas secara langsung

menggambarkan kemampuan organisasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, responsivitas DPRD adalah kemampuan DPRD untuk secara cepat dan tepat membuat kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan persoalan yang dihadapi dan kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Pendeknya, responsivitas DPRD adalah daya tanggap DPRD terhadap aspirasi dan kepentingan publik.

Gambaran tingkat responsivitas DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 adalah sebagai berikut :

“Berdasarkan pada UU No.2 Tahun 1999, seharusnya DPRD dengan fungsi-fungsinya sebagai penyalur aspirasi rakyat, anggaran, legislasi, serta pengawasan berkewajiban untuk sebesar-besarnya melibatkan rakyat. Namun harapan ini belum terwujud, DPRD Jawa Tengah masih sibuk dengan dirinya sendiri atau partainya. Ada efek dari abainya DPRD terhadap kepentingan rakyat, yaitu terjadinya krisis keterwakilan. Survei yang dilakukan oleh banyak media menunjukkan bahwa krisis keterwakilan tersebut ada dan masih berlangsung. Krisis keterwakilan dalam arti bahwa tingkat kepercayaan publik terhadap DPRD cukup rendah bahkan mereka tidak meyakini benar bahwa DPRD (atau apapun mana lembaga perwakilan itu) akan mampu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan mereka. DPRD Jawa Tengah lebih membela kepentingan pribadi dan partai daripada kepentingan rakyat.”

*(Hasil wawancara dengan Pengamat DPRD/ Akademisi).*

Data di atas menunjukkan bahwa tingkat responsivitas DPRD Jawa Tengah rendah. Dewan lebih mengutamakan kepentingan pribadi dan partainya daripada kepentingan rakyat. Komitmen untuk terus-menerus memperjuangkan kepentingan rakyat yang telah

mengantarkannya sebagai anggota Dewan, hampir tidak tampak. Rendahnya responsivitas dan tipisnya komitmen Dewan, diakui sendiri oleh salah satu anggota Dewan, lewat penuturan berikut :

“Saya mengakui, sebagai anggota Dewan saya belum optimal dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, sesuai dengan janji yang saya tawarkan ketika dulu waktu kampanye. Secara kelembagaan Dewan memang telah banyak menerima dan menampung aspirasi dari berbagai komponen masyarakat. Akan tetapi tindak lanjut dari aspirasi tersebut, dirasakan jauh dari harapan. Jarang aspirasi itu masuk menjadi agenda proses kebijakan”. Dewan terlalu sibuk dengan dirinya terutama menjelang Pemilu 2004  
(Hasil wawancara dengan salah satu anggota Dewan).

Rendahnya daya tanggap DPRD Jawa Tengah juga dirasakan oleh kalangan dunia usaha. Salah satu anggota Kadin Jawa Tengah mengungkapkan hal berikut :

“Menurut saya Dewan terlalu disibukkan dengan urusan sendiri, sehingga kadang lupa untuk terus berkomitmen terhadap kepentingan publik. Saya menangkap, hampir tidak ada peran yang dimainkan untuk mendorong, menciptakan iklim berusaha yang kondusif. Kadin memang pernah berdialog dengan Dewan, namun dialog itu hanya biasa saja, lebih berkesan formalitas.”  
(Hasil wawancara dengan Anggota dari Kadin Jawa Tengah).

Kalangan masyarakat bawah juga merasakan tipisnya komitmen Dewan untuk memberikan perhatian masyarakat kecil. Berikut ungkapan yang dikemukakan :

“Saya dahulu memilih partai pemenang Pemilu 1999, dengan harapan hidup saya yang susah ini bisa berubah. Ketika itu saya sangat berharap DPRD dapat memperjuangkan nasib orang-orang kecil seperti saya

ini. Namun apa yang terjadi, *boro-boro* memperjuangkan nasib rakyat kecil, mereka justru sibuk dengan diri mereka sendiri. Mereka hanya mengejar uang dan uang. Mereka semakin mewah, sementara kami-kami tetap susah.”

(Hasil wawancara dengan salah satu masyarakat umum/  
tukang sol sepatu keliling).

#### 4. Transparansi

Transparansi merupakan salah satu pilar dari paradigma *good governance*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi.

Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan (Mardiasmo, 2002 : 24).

Transparansi adalah keterbukaan dari organisasi publik dalam membuat kebijakan, sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh masyarakat. Transparansi, terutama transparansi pengelolaan keuangan pada akhirnya akan menciptakan akuntabilitas horisontal antara pemerintah dengan masyarakatnya, sehingga tercipta pemerintah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 selaku lembaga legislatif jelas tidak dapat menghindarkan diri dari prinsip transparansi ini dalam melakukan semua aktivitasnya. Dewan harus mampu menunjukkan transparansi dalam semua kegiatan yang dilakukan, sehingga rakyat bisa turut mengawasi dan mengontrol perilaku Dewan. Transparansi merupakan pintu masuk agar Dewan akuntabel dan responsif. Tentang

transparansi DPRD Jawa Tengah salah satu nara sumber mengungkapkan :

“Saya menilai Dewan tidak pernah transparan dalam melaksanakan tugas legislasi, anggaran maupun pengawasan. Kesemuanya *jeblok*. Dewan dalam tampilannya tidak dapat menyajikan transparansi kepada publik. Ada dua akibat dari tidak transparansi dari tampilan Dewan ini.

Pertama, bagi masyarakat tidak pernah mendapatkan informasi yang komprehensif dari aktivitas yang dilakukan oleh Dewan. Dampak ikutannya adalah publik tidak dapat mengawasi perilaku Dewan. Kedua, dewan secara sepihak dapat melakukan tindakan tanpa harus menginformasikannya kepada publik. Salah satu contohnya adalah Dewan tidak fair dalam anggaran.

Banyaknya anggaran bermasalah sebagaimana dilansir oleh LP2KKN Jawa Tengah, menunjukkan bahwa Dewan tidak fair dalam soal anggaran.

Dewan tidak pernah menyadari bahwa transparansi merupakan bagian yang integral dari organisasi yang bernama DPRD.

Dengan tidak adanya transparansi, dalam praktiknya Dewan kerap menciderai kepercayaan publik yang diberikan kepadanya.”

*(Hasil wawancara dengan anggota dari BEM Undip).*

Pandangan dari nara sumber lain yang cukup menarik tentang transparansi Dewan adalah sebagai berikut :

“Transparansi adalah suatu yang ideal. Jika prinsip ini dipegang teguh sebenarnya tidak perlu ada yang disembunyikan dari Dewan. Jika ada transparansi mestinya tidak perlu ada perilaku korup yang terlalu berlebihan, dana siluman dan anggaran bermasalah ataupun karantina anggota Dewan ketika berlangsung Pilkada. Bagi Dewan kelihatan justru prinsip transparansi ini coba dihindari. Bagi anggota Dewan prinsip transparansi merupakan “batu sandungan” yang dapat menghalangi untuk mengumpulkan dana bagi dirinya dan partainya. Bukan rahasia lagi bahwa setiap anggota Dewan harus menyeter dana bagi partainya.

Tidak bisa dipungkiri bahwa gaji anggota Dewan selama ini tidak diterima “utuh”, dalam arti mengalir ke dompet mereka pribadi semuanya. Masih banyak pengeluaran tertentu yang harus ditanggung hampir setiap bulan, seperti misalnya *political, cultural, dan social expenditures*. Pengeluaran politik misalnya potongan yang masuk ke partai politik induknya. Pengeluaran sosial misalnya pemberian bantuan dana terhadap proposal yang diajukan. Belum lagi pengeluaran kultural yang sangat banyak jumlahnya. Jika Dewan transparan jelas dana di atas tidak akan dipenuhi.

*(Hasil wawancara dengan Pengamat DPRD/ Akademisi)*

Secara jelas data di atas menunjukkan bahwa DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 tidak transparan. Dewan dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya gagal memenuhi prinsip transparansi. Transparansi yang sebenarnya merupakan pintu masuk bagi publik untuk ikut mengawasi, mengontrol dan mengawal semua aktivitas yang dilakukan oleh Dewan, menjadi tertutup.

#### **D. Diskusi**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004. Kinerja tersebut dilihat dari 4 indikator kinerja, yaitu : akuntabilitas, produktivitas, responsivitas dan transparansi. Berdasarkan wawancara terhadap nara sumber (informan kunci) yang dianggap mengetahui persoalan kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004, sebagaimana tersajikan di atas, dan dianalisis berdasarkan model analisis interaktif yang dikembangkan oleh Milles dan Huberman, maka hasil penelitian ini menunjukkan hal sebagai berikut :

Bahwa kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 buruk. Kinerja Dewan yang meliputi fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan gagal memenuhi prinsip akuntabilitas, produktivitas, responsivitas dan transparansi. Selanjutnya kinerja Dewan yang buruk tersebut akan ditelaah atau dianalisis melalui indikator akuntabilitas, produktivitas, responsivitas dan transparansi.

**Dimensi Akuntabilitas.** Menurut Dwiyanto (2003 : 7) dari dimensi akuntabilitas, tata pemerintahan yang baik adalah tata pemerintahan yang mampu menempatkan kepentingan warga negara sebagai sentral kehidupan dari sebuah pemerintahan. Artinya, kepentingan publik selalu menjadi kriteria dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah. Kalau kebijakan publik diambil dengan hanya memperhatikan kepentingan pemerintah dan para pejabatnya, pemerintah dapat dinilai tidak akuntabel pada publiknya. Dilihat dari dimensi akuntabilitas ini DPRD Jawa Tengah dinilai tidak akuntabel, kinerja Dewan tidak akuntabel. Ketika Dewan menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, kepentingan publik tidak pernah menjadi orientasi utama. Jika dikuantitatifkan akuntabilitas Dewan nilainya di bawah angka 5.

**Dimensi produktivitas.** Dari Dimensi produktivitas dapat disimpulkan bahwa kinerja DPRD Jawa Tengah tidak produktif, tingkat produktivitas Dewan rendah. Ketidakproduktifan ini tidak saja dari segi kuantitas terlebih dari segi kualitas. Selama kurun waktu lima tahun perda yang dihasilkan kurang dari 20 buah. Dari perda yang dihasilkan, tidak ada

satupun rancangan perda yang datanginya dari inisiatif Dewan. Dari segi kualitas menunjukkan bahwa tidak ada perda yang pro publik, terutama rakyat bawah. Tidak ada perda tentang penanggulangan kemiskinan, kekeringan, kesehatan dan pendidikan. Dari fungsi anggaran dan fungsi pengawasan nasibnya hampir sama. Dalam anggaran, alokasi anggaran untuk pembangunan yang berpihak pada kepentingan publik kecil. Dalam fungsi pengawasan menjadi tidak produktif, karena sering kali pengawasan, misalnya LPJ, dijadikan alat untuk menekan eksekutif. Tujuannya jelas, agar eksekutif mau menuruti kehendak Dewan.

**Dimensi responsivitas.** Responsivitas atau daya tanggap adalah kemampuan dari Dewan, untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dilihat dari dimensi ini, DPRD Jawa Tengah tidak responsif. Dewan dalam kinerjanya terlalu memikirkan kebutuhan dan kepentingannya sendiri dan kelompoknya. Dewan tidak tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi publik. Komitmen Dewan untuk memperjuangkan kepentingan publik sangat tipis. Akibatnya terjadi krisis keterwakilan. Krisis keterwakilan dalam arti bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Dewan cukup rendah, bahkan publik tidak meyakini benar bahwa Dewan akan mampu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan mereka.

**Dimensi transparansi.** Dimensi transparansi terjadi ketika semua warga negara memiliki akses terhadap informasi mengenai praktik



penyelenggaraan pemerintahan, termasuk informasi mengenai kebijakan publik, alokasi anggaran, hasil pengawasan dan apapun yang terjadi dalam lembaga pemerintahan (Dwiyanto, 2003 : 11). Dilihat dari dimensi ini, DPRD Jawa Tengah tidak transparan. Dewan ketika menjalankan tugas pokok dan fungsinya gagal memenuhi prinsip transparansi. Dewan tidak pernah secara sungguh-sungguh mau menyajikan prinsip transparansi kepada publik. Tidak fairnya soal anggaran, perilaku korup di seputar Dewan, banyaknya anggaran bermasalah dan kunjungan yang kontroversial, cukup membuktikan bahwa Dewan tidak transparan. Publik tidak pernah mendapatkan informasi yang lengkap terhadap aktivitas yang dilakukan oleh Dewan. Akibat tidak transparansinya Dewan ini, publik kehilangan kesempatan untuk mengontrol dan mengawal Dewan, agar Dewan dapat memenuhi prinsip tata pemerintahan yang baik.

Dari analisis di atas, dapat ditegaskan bahwa kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 buruk, baik dilihat dari dimensi akuntabilitas, produktivitas, responsivitas, maupun transparansi. Dewan tidak akuntabel, produktivitasnya rendah, tidak responsif dan tidak transparan. Implikasi yang ditimbulkan dari buruknya kinerja Dewan tersebut, adalah Dewan gagal menjadi agen demokratisasi di tingkat lokal atau daerah. Dewan juga gagal menjadi pilar bagi tegaknya tata pemerintahan yang baik di daerah.

Mengikuti pandangan Teguh Yuwono, buruknya kinerja DPRD dipicu oleh dua sebab. *Pertama*, kesalahan sistem yang dibangun lewat UU No. 22 Tahun 1999, yang menempatkan DPRD institusi yang mempunyai kekuatan

besar. Eksekutif tidak mungkin bisa mengendalikan legislatif, karena dia berada pada posisi yang inferior. Tidak ada suatu kekuatan yang bisa mengontrol DPRD di level daerah. *Kedua*, perilaku anggota DPRD yang mempunyai sikap sombong karena mampu mengatur eksekutif. Banyak dari mereka tidak mau untuk belajar agar dapat melaksanakan tugasnya dengan benar. Mereka menolak untuk mengikuti pendidikan dan latihan, yang sebenarnya sangat berguna untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya sebagai anggota DPRD.

Menurut Syamsuddin Haris (Kompas, 11/ 11/ 2004) buruknya Kinerja Dewan tidak bisa dilepaskan dari cara pandang keliru. Cara pandang keliru itu dapat diuraikan sebagai berikut. Problematik keterwakilan (representativeness) hampir selalu terjadi atau dialami parlemen dimanapun sehingga selalu ada kesenjangan antara apa yang dilakukan para wakil rakyat dan harapan rakyat yang diwakili. Hanya dalam konteks kehidupan politik bangsa Indonesia, kesenjangan itu sering begitu lebar, sehingga muncul tuduhan, parlemen-nasional, maupun lokal-lebih sering mewakili diri sendiri ketimbang mewakili aspirasi pemilihnya.

Problematik ini berpangkal pada cara pandang keliru, tiap anggota DPR (dan DPRD) terpilih dalam pemilu otomatis berhak menyandang predikat “wakil rakyat yang terhormat”. Ironisnya, berbagai aturan perundangan tentang parlemen sejak dulu hingga kini cenderung memperlakukan anggota DPR sebagai wakil rakyat secara *taken fot granted*.

Artinya jika seseorang terpilih sebagai anggota DPR, seolah dia telah dan akan mewakili rakyat selama lima tahun mendatang.

Cara pandang keliru ini lalu dilembagakan melalui, misalnya UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang menyatakan, fungsi DPR hanya tiga, yaitu legislasi, pengawasan (kontrol), dan anggaran. Dilupakan dan diabaikan, diatas tiga fungsi normatifnya itu, fungsi utama DPR adalah perwakilan atau fungsi mewakili rakyat. Fungsi perwakilan bahkan merupakan fondasi bagi ketiga fungsi Dewan yang lain. Artinya, fungsi-fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran itu dapat dikatakan telah dipenuhi DPR jika tetap berorientasi pada kepentingan rakyat. Sebaliknya, anggota Dewan kehilangan haknya sebagai wakil rakyat saat perilaku dan kinerjanya lebih berorientasi kepentingan pribadi dan kelompoknya sendiri, kendati tetap duduk di DPR mengklaim mewakili rakyat dan untuk memperoleh gaji.

Ke depan DPRD secara kelembagaan maupun secara perseorangan harus berubah. Kinerja yang buruk, seperti tidak akuntabel, tidak produktif, tidak responsif dan tidak transparansi, tidak memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Ke depan DPRD harus mampu mentransformasikan diri sehingga menjadi lembaga perwakilan yang akuntabel, produktif, responsif dan transparan. Dewan harus mau mendengar, belajar dan berubah. Dengan demikian DPRD dapat menjadi agen bagi perkembangan demokrasi di tingkat lokal atau daerah dan DPRD mampu menjadi pilar, bagi penegakan tata pemerintahan yang baik.

## **BAB V**

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis hasil penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Kinerja DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 tidak akuntabel. DPRD Jawa Tengah ketika menjalankan tugas pokok dan fungsinya, baik dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran maupun fungsi pengawasan gagal memenuhi prinsip akuntabilitas.
2. Tingkat produktifitas DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 rendah baik secara kuantitas maupun kualitas. Perda-perda yang dihasilkan maupun keputusan yang ditetapkan kurang berorientasi kepada kepentingan publik.
3. Tingkat responsivitas DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 sangat rendah. DPRD Jawa Tengah tidak responsif terhadap kepentingan publik. Kepentingan publik yang seharusnya diutamakan dalam melakukan tugasnya, tidak jarang ditenggelamkan oleh kepentingan pribadi, kelompok atau partainya.
4. DPRD Jawa Tengah periode 1999-2004 dalam kinerjanya tidak dapat memenuhi prinsip transparansi. DPRD Jawa Tengah tidak transparan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi utamanya dalam menjalankan fungsi anggaran.

## **B. S a r a n**

Untuk meningkatkan dan memperbaiki kinerja DPRD Jawa Tengah untuk periode berikutnya, maka diberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Perlu diterbitkan perda tentang akuntabilitas dan transparansi. Dengan perda tersebut ada ketentuan pasti bahwa akuntabilitas dan transparansi akan selalu menjadi orientasi dan mewarnai kinerja DPRD.
2. Perlu diadakan pendidikan dan latihan bagi anggota Dewan, terutama di awal masa jabatannya. Pendidikan dan latihan ini dimaksudkan agar anggota Dewan memahami tugas pokok dan fungsinya. Agar mereka betul-betul siap untuk melaksanakan tugas dan profesional.
3. Perlu dibentuk semacam lembaga yang mengawasi DPRD dari masyarakat. Lembaga tersebut diharapkan dapat menciptakan ruang yang seluas mungkin bagi publik untuk mengontrol perilaku DPRD dan publik dapat mengawal agar kinerja DPRD baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul, 1996, "Pemberdayaan DPR dalam Upaya Demokrasi", dalam Riza Noer Afani, Editor, **Demokrasi Indonesia Kontemporer**, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada.
- Dwiyanto, Agus, dkk., 2002, **Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia**, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gajah Mada.
- \_\_\_\_\_, 2003, **Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah**, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gajah Mada.
- Fitriyah, 2003, "Penguatan Demokrasi Lokal", dalam Warsito dan Teguh Yuwono, Editor, **Otonomi Daerah Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal**, Semarang, Puskudak, UNDIP.
- Haris, Syamsuddin, 2004, **Cara Pandang Keliru dan Kinerja Badan Legislatif**, Jakarta, Kompas 11 Nopember 2004.
- Imawan, Riswandha, 1993, "Faktor-faktor yang Menghambat Usaha Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", dalam Miriam Budiarjo dan Ibrahim Ambong, Editor, **Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia**, Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada.
- Keban, T., Yermias, 1995, **Indikator Kinerja Pemerintah Daerah, Pendekatan Manajemen dan Kebijakan**, Yogyakarta, Fisipol UGM.
- Lembaga Administrasi Negara dan BPKP, 2000, **Perencanaan Strategik Instansi Pemerintah**, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara.
- \_\_\_\_\_, 2000, **Modul Akuntabilitas dan Good Governance**, Jakarta.
- Moleong, Lexy, J., 2004, **Metodologi Penelitian Kualitatif**, Bandung, PT. Remaja Rosda Karya.
- Mardiasmo, 2002, **Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah**, Yogyakarta, Andi.
- Miles, Matthew, B. dan A. Michael Huberman, 1994, **Analisis Data Kualitatif**, Jakarta, Universitas Indonesia.

- Nurmandi, Achmad, 2003, "Perubahan Perspektif Pemerintahan dan Implikasinya", dalam Abdul Karim, Editor, **Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia**, Yogyakarta, Pustaka Pelajaran dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Ratnawati, Tri, 2003, "Desentralisasi dalam Konsep dan Implementasinya di Indonesia di Masa Transisi : Kasus UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", dalam Abdul Gaffar Karim, Editor, **Kompleksitas Otonomi Daerah di Indonesia**, Yogyakarta, Pustaka Pelajaran dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Santoso, Purwo, 2003, "Menuju Tata Pemerintahan dan Pembangunan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah : Tantangan bagi DPRD Kabupaten", dalam Abdul Gaffar Karim, Editor, **Kompleksitas Otonomi Daerah di Indonesia**, Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- Saputro, Dwi, dkk., Editor, 2004, **Tiada Ruang Tanpa Korupsi**, Semarang, KP2KKN.
- Syaukani, H., dkk., 2003, **Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan**, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Sinaga, Kastorius, 2003, "Pemilihan Kepala Daerah langsung Kota dan Kabupaten : Beberapa Catatan Awal", dalam Abdul Gaffar Karim, Editor, **Kompleksitas Otonomi Daerah di Indonesia**, Yogyakarta, Pustaka Pelajar dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM.
- S., Ruky, Achmad, 2002, **Sistem Manajemen Kinerja**, Jakarta, PT. Gramedia.
- Usman, Syaiku dan Sultan Mawardi, 2003, "Realitas Otonomi Daerah : Tantangan bagi *Capacity Bulding*", dalam Warsito dan Teguh Yuwono, Editor, **Otonomi Daerah Capacity Building dan Penguatan Demokrasi**, Semarang, Puskudak, UNDIP.
- Yuwanto, 2003, "Dinamika Politik Lokal", dalam warsito dan Teguh Yuwono, Editor, **otonomi Daerah Capacity Building dan Penguatan Demokrasi**, Semarang, Puskudak, UNDIP.
- Yuwono, Teguh, 2003, **1001 Salah Kaprah Otonomi Daerah di Indonesia**, Semarang, Puskodak, UNDIP.